

EL PESO DEL ESTADO EN URUGUAY

Diagnóstico y comparación internacional



10 AÑOS DE IDEAS PARA
UN URUGUAY MÁS LIBRE

EL PESO DEL ESTADO EN URUGUAY

Diagnóstico y comparación internacional.

Introducción

En las últimas dos décadas, el gasto público de América Latina creció en promedio siete puntos porcentuales del producto interior bruto. Ese crecimiento, documentado por el Banco Interamericano de Desarrollo, no se tradujo en mejoras equivalentes en capital físico, capital humano de calidad ni en bienestar social duradero (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).¹ Uruguay no fue la excepción. Entre 2005 y 2025, la presión fiscal aumentó 3,3 puntos porcentuales del PIB, pasando de 23,8% a 27,1%, mientras que los egresos primarios del gobierno central y el Banco de Previsión Social escalaron de 21,3% a 28,9% del PIB en el mismo período. El Estado uruguayo creció, pero la pregunta que este documento intenta responder es si ese crecimiento se justifica en términos de resultados para la ciudadanía.

Uruguay ocupa un lugar singular en el contexto latinoamericano. Es el segundo país de la región con mayor efectividad gubernamental según el Índice de Gobernanza del Banco Mundial (puntaje 0,69 en 2024, sólo por detrás de Chile), tiene instituciones relativamente sólidas, baja corrupción y estabilidad democrática consolidada.² Sin embargo, esta fortaleza institucional coexiste con una paradoja fiscal: el país gasta más de lo que puede sostener y lo hace de manera crecientemente ineficiente. Como señalan Fournier y Johansson (2016) en un estudio de referencia para países de la OCDE, los gobiernos más grandes están negativamente asociados con el crecimiento a largo plazo, y ese efecto adverso se atenúa — pero no desaparece — cuando la efectividad gubernamental es alta.³ Uruguay se encuentra precisamente en esa zona de riesgo: instituciones razonables que administran un Estado que ha excedido su capacidad de generar valor.

Los últimos datos de estadísticas tributarias de la OCDE muestran que para el 2024 la presión fiscal de Uruguay se ubicó en 27,3% del PIB, Uruguay supera en casi seis puntos el promedio de América Latina y el Caribe (21,7%). Aunque aún se ubica por debajo del promedio OCDE (34,1%), la diferencia es que los países desarrollados obtienen, a cambio de esa carga tributaria, niveles de capital humano, infraestructura y servicios públicos cualitativamente superiores. El índice de Libertad Económica del Fraser Institute registra que Uruguay pasó del puesto 15° al 98° en el subíndice de Tamaño del Gobierno entre 1990 y 2023, una caída de 83 posiciones que refleja con precisión la trayectoria de un Estado que creció más rápido que su capacidad de producir resultados.⁴ Para Gwartney, Lawson y Hall (2024), la evidencia internacional es contundente: cuando el gasto gubernamental supera el umbral donde los retornos marginales del gasto público comienzan a declinar, el crecimiento económico se resiente de manera sistemática.

El problema no es solo el tamaño del Estado sino su composición. El 83% del gasto primario uruguayo está comprometido en tres rubros prácticamente inmodificables en el corto plazo: pasividades, remuneraciones al personal y transferencias corrientes. Uruguay destina el 17,3% de su gasto público a servicios públicos generales — categoría que bajo la clasificación COFOG incluye la administración general del gobierno, la gestión financiera y tributaria del Estado, las funciones legislativas y de contralor, y las transferencias a gobiernos subnacionales

—, frente a un promedio OCDE del 12,6% y un 10,0% en Irlanda. En contraste, el gasto en salud (14,0% del gasto total) se ubica 2,1 puntos por debajo del promedio OCDE y 9,2 puntos por debajo de Irlanda (23,2%). Esta dinámica es consistente con lo que Afonso, Schuknecht y Tanzi (2010) denominan ineficiencia asignativa: hacer las cosas equivocadas correctamente genera pérdidas de bienestar que pueden superar incluso a las de la ineficiencia técnica.

La expansión del empleo público es uno de los vectores más visibles del crecimiento del Estado. Entre 2005 y 2024, el número de funcionarios públicos pasó de 231.270 a 301.893, un incremento de 30,5% que prácticamente duplicó el ritmo de crecimiento de la economía en el mismo período. La investigación de Baez, Brassiolo, Estrada y Fajardo (2022), basada en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE, documenta una brecha salarial del 15% entre el sector público y el privado en Uruguay, controlando por edad, género, nivel educativo y tipo de ocupación.⁵ Aplicando la metodología del BID — que restringe la estimación de ineficiencia a los trabajadores de menor calificación, categorías administrativos y elemental, que representan el 58,9% del empleo público uruguayo —, el malgasto en remuneraciones se estima en aproximadamente 0,45% del PIB, equivalente a unos USD 360 millones anuales. Se trata de un vaor conservador respecto del promedio regional (1,2% del PIB según Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018), pero significativo en términos absolutos y en términos de lo que podría financiarse con esos recursos.

El peso del Estado no se expresa únicamente en el presupuesto. También se manifiesta en la regulación y en los costos de cumplimiento que impone a las empresas y a las personas. El Índice de Burocracia 2025, elaborado por la Florida International University (FIU) y el Adam Smith Center en colaboración con el CED, ubica a Uruguay en el tercer clúster de países con menor carga burocrática de América Latina: una empresa mediana requiere 984 horas para completar los trámites de apertura — cinco meses de trabajo dedicados exclusivamente a gestiones administrativas — y 410 horas anuales para el cumplimiento regulatorio durante su funcionamiento.⁶ Uruguay es mejor que el promedio regional (1.850 horas de apertura, 1.577 de funcionamiento), pero la vara relevante no es el peor de la clase. Singapur exige 36 horas de apertura; Dinamarca, 72; Irlanda, 103. La evidencia de Djankov et al. (2002) y de la literatura posterior del Doing Business establece que la carga regulatoria está inversamente correlacionada con la inversión, el emprendimiento y el crecimiento a largo plazo. Uruguay tiene trabajo por hacer.

A la presión fiscal, al empleo público y a la carga regulatoria se suma la presencia del Estado como actor empresarial en mercados de alta relevancia económica. ANCAP, UTE, OSE y ANTEL operan en régimen de monopolio o con ventajas significativas sobre competidores potenciales en los sectores de combustibles, electricidad, agua y telecomunicaciones. La teoría económica, desde Stiglitz (1994) hasta las revisiones empíricas de Megginson y Netter (2001), es consistente en señalar que las empresas públicas en mercados monopolísticos tienden a fijar precios por encima del costo de oportunidad social, generando transferencias regresivas desde los consumidores hacia el fisco. Este documento cuantifica ese diferencial en el caso de los combustibles bajo el concepto de *prima de monopolio*: la diferencia entre el precio que pagan los uruguayos y el precio de referencia competitivo de la región.

El presente documento tiene un propósito preciso y acotado: proveer un diagnóstico riguroso, basado en evidencia cuantitativa, sobre el peso del Estado uruguayo en la economía, las ineficiencias que genera y el costo que ello impone a los ciudadanos. No es un manifiesto ideológico ni una propuesta de demolición del aparato estatal. Es, en los términos del Premio Nobel James Heckman (2008), un ejercicio de responsabilidad fiscal: estudiar los costos y los retornos de cada componente del gasto para asignar los recursos donde el retorno social sea mayor. La pregunta no es cuánto Estado necesita Uruguay. La pregunta es qué Estado puede permitirse Uruguay y qué Estado le conviene a sus ciudadanos.

Estructura del documento

El documento se estructura en cinco bloques analíticos. El **Bloque I** examina el tamaño fiscal del Estado uruguayo: la evolución de la presión tributaria, los egresos primarios, la composición del gasto y la rigidez presupuestaria, con comparaciones internacionales contra América Latina y la OCDE. El **Bloque II** analiza el Estado empresario y cuantifica la prima de monopolio en combustibles. El **Bloque III** examina el empleo público: su crecimiento, la brecha salarial respecto del sector privado y la estimación de malgasto en remuneraciones. El **Bloque IV** evalúa el desempeño de Uruguay en los principales índices internacionales de libertad económica y carga regulatoria. El **Bloque V** analiza las consecuencias macroeconómicas del tamaño del Estado sobre el crecimiento, la inversión y la productividad total de los factores.

Notas

- ¹ Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (eds.) (2018). Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Capítulo 3: La (in)eficiencia del gasto público.
- ² Banco Mundial (2024). Worldwide Governance Indicators (WGI): Government Effectiveness. Washington D.C. Uruguay: score 0,69, puesto 49° global. Máximo regional: Chile 0,96. Promedio LAC: -0,30.
- ³ Fournier, J.M. y Johansson, Å. (2016). The Size of the Public Sector and Its Role in the Economy: Evidence from OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers, N° 1342. Paris: OCDE. Los autores encuentran que un mayor tamaño del gobierno se asocia negativamente con el crecimiento a largo plazo, efecto que se modera pero no se elimina cuando la calidad institucional es alta.
- ⁴ Gwartney, J., Lawson, R. y Hall, J. (2024). Economic Freedom of the World: 2024 Annual Report. Fraser Institute, Vancouver. Uruguay: Área 1 (Tamaño del Gobierno), ranking 98° sobre 165 economías.
- ⁵ Baez, M.J., Brassiolo, P., Estrada, R. y Fajardo, G. (2022). Going subnational: wage differentials across levels of government in Brazil, Mexico, and Uruguay. CAF Working Paper #2021/21 / World Development. La brecha observada del 15% en Uruguay se estima mediante ecuación minceriana con controles por características individuales y de empleo. Para Brasil y México, los autores estiman además la prima neta de selección mediante efectos fijos individuales; para Uruguay esta estimación no es posible debido a que la ECH no tiene estructura de panel rotante.
- ⁶ Florida International University (FIU) / Adam Smith Center for Economic Freedom & CED Uruguay (2025). Índice de Burocracia 2025. Muestra: 21 países de América Latina y España/Portugal. Autores Uruguay: Hernán Bonilla y Deborah Eilender (CED). El dato de 984 horas corresponde al tiempo total para apertura de una empresa mediana (10-49 empleados).

Referencias bibliográficas de la introducción

- Afonso, A., Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2010). Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied Economics*, 42(17), 2147–2164.
- Baez, M.J., Brassiolo, P., Estrada, R. y Fajardo, G. (2022). Going subnational: wage differentials across levels of government in Brazil, Mexico, and Uruguay. CAF Working Paper #2021/21. Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- Banco Mundial (2024). Worldwide Governance Indicators (WGI). World Bank Group, Washington D.C. Disponible en: info.worldbank.org/governance/wgi.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2002). The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1–37.
- Florida International University / Adam Smith Center for Economic Freedom & CED Uruguay (2025). Índice de Burocracia 2025. Miami / Montevideo.
- Fournier, J.M. y Johansson, Å. (2016). The size of the public sector and its role in the economy: evidence from OECD countries. OECD Economics Department Working Papers, N° 1342. OCDE, Paris.
- Gwartney, J., Lawson, R. y Hall, J. (2024). Economic Freedom of the World: 2024 Annual Report. Fraser Institute, Vancouver.
- Heckman, J.J. (2008). Schools, skills and synapses. *Economic Inquiry*, 46(3), 289–324.
- Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (eds.) (2018). Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Meggison, W.L. y Netter, J.M. (2001). From state to market: a survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321–389.
- OCDE / RSLAC (2024). Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. OCDE Publishing, Paris.
- Stiglitz, J.E. (1994). *Whither Socialism?* MIT Press, Cambridge.

Bloque I: La dimensión fiscal del Estado uruguayo

Medir el tamaño del Estado es, antes que nada, un ejercicio de honestidad colectiva. Los números no son neutrales: detrás de cada punto del Producto Interno Bruto que el Estado recauda o gasta hay decisiones políticas, compromisos adquiridos y costos que alguien paga. El objetivo de este bloque es poner esos números sobre la mesa con toda su claridad, contextualizarlos en perspectiva histórica y comparada, y extraer de ellos las conclusiones que los datos imponen.

El resultado de ese ejercicio es inequívoco. Uruguay tiene hoy un Estado grande, que creció de forma sostenida y estructural en las últimas dos décadas, y que en su dimensión fiscal se asemeja más a las economías desarrolladas de Europa que a sus pares latinoamericanos — sin contar, sin embargo, con el nivel de ingreso per cápita ni la calidad de servicios que históricamente justificaron ese tamaño de Estado. Esa desproporción entre lo que el Estado cobra y lo que entrega es el punto de partida de un problema que este documento se propone diagnosticar y contribuir a resolver.

1.1 El punto de partida: Uruguay no siempre fue así

Existe una narrativa extendida en el debate público uruguayo que trata al tamaño actual del Estado como una constante histórica, una característica intrínseca de la identidad nacional forjada desde el batllismo de principios del siglo XX. Esa narrativa es parcialmente verdadera y completamente insuficiente. Sí es cierto que Uruguay tiene una tradición temprana de Estado activo que lo distingue de la región. Lo que no es cierto es que el Estado que existe hoy sea el mismo que existía hace veinte años. El tamaño actual del sector público uruguayo es el resultado de una expansión deliberada, reciente y documentable.

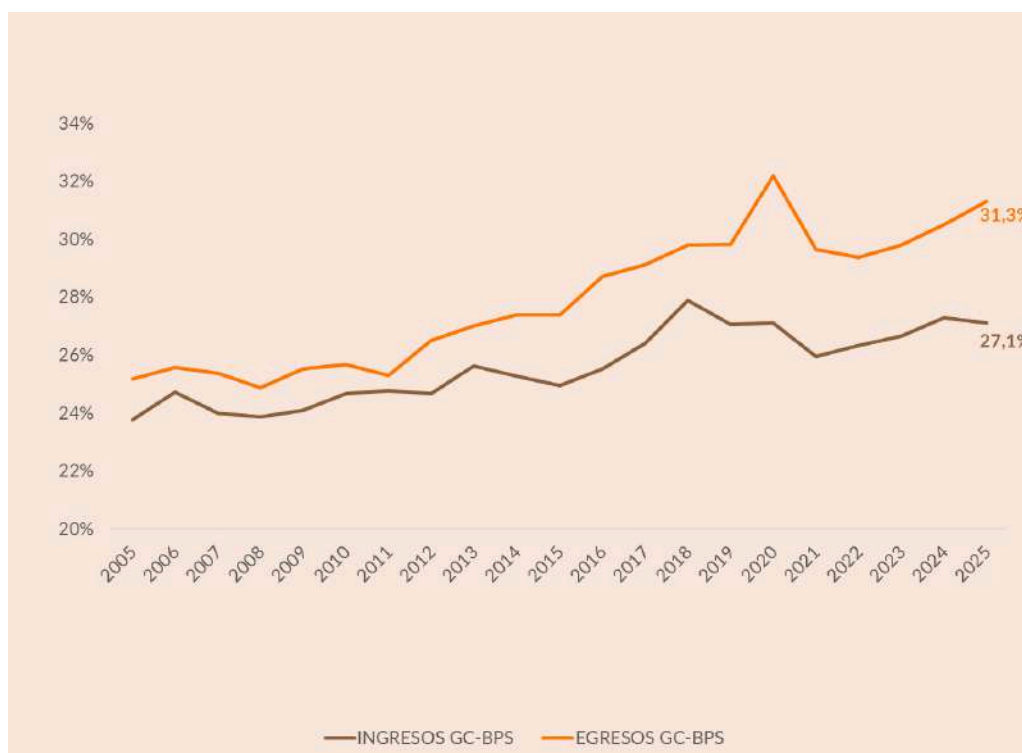
A comienzos de los años 2000, la presión fiscal uruguaya — medida como los ingresos totales del Gobierno Central y el BPS como porcentaje del PIB — se ubicaba en torno al 21% y 22% del producto. Se trataba de un nivel elevado para los estándares regionales, pero no radicalmente distinto del de economías comparables. El gasto público primario del sector público no monetario rondaba niveles similares, y el déficit fiscal, si bien presente, respondía en buena medida a los efectos de la crisis de 2002, la peor en la historia económica reciente del país.

El punto de inflexión es 2005. Con el inicio del primer gobierno del Frente Amplio bajo la presidencia de Tabaré Vázquez, y favorecido por un ciclo externo excepcionalmente favorable

— el superciclo de precios de materias primas que impulsó a toda América Latina —, Uruguay inició una expansión sostenida del gasto público que no se detuvo con el fin de ese ciclo externo. Entre 2005 y 2025, la presión fiscal pasó de 23,8 a 27,1 por ciento del PIB. Son 3,3 puntos porcentuales de mayor carga en dos décadas. A valores del producto de 2025 (un PIB del orden de los USD 85.500 millones), esa diferencia equivale a aproximadamente 2.800 millones de dólares adicionales que el Estado extrae anualmente de la economía respecto al nivel de 2005.

Es importante precisar que el crecimiento del Estado no fue uniforme ni lineal. Tuvo momentos de aceleración — particularmente entre 2007 y 2009, y entre 2012 y 2017 — y momentos de relativa estabilización como el periodo 2021 - 2024. Pero la tendencia estructural de fondo fue siempre en la misma dirección: hacia arriba. Y lo más relevante para este análisis no es solo cuánto creció, sino que en ningún año del período posterior a 2005 el Estado uruguayo fue más pequeño, en términos fiscales, que en el año anterior cuando se mide en perspectiva de mediano plazo.

Gráfico 1: Ingresos y Egresos del Gobierno Central BPS (GC-BPS) en porcentaje del PIB.



Fuentes: MEF — Estadísticas fiscales; BCU — Cuentas Nacionales base 2016 empalmada con base 2005; elaboración propia CED.

1.2 La expansión: cuánto creció, cuándo y por qué

Entender el crecimiento del Estado uruguayo requiere desagregar sus componentes, porque el gasto público no es un bloque monolítico. Tiene partes que responden a decisiones discrecionales y partes que, una vez incorporadas, operan con lógica propia y se vuelven prácticamente irreversibles en el corto plazo. La distinción entre gasto rígido y gasto flexible es central para cualquier análisis serio de la política fiscal uruguaya, y las implicancias de esa distinción son enormes.

El primer motor del crecimiento fue la expansión del gasto social en sentido amplio — pasividades y transferencias —, que creció de forma consistente durante los quince años de gobierno frenteamplista. Las pasividades, que en 2005 representaban aproximadamente el 8,4 por ciento del PIB, llegaron al 9,9 por ciento en 2024. Las transferencias del BPS pasaron de alrededor del 3 por ciento al 7,3 por ciento del producto en el mismo período. Estos dos rubros solos explican más de la mitad del aumento en el gasto primario del período.

El segundo motor fue el empleo público. Entre 2005 y 2019, el número de funcionarios del Estado creció de 231.270 a 301.454 — un aumento de más del 30 por ciento en catorce años, equivalente a incorporar 70.000 nuevos funcionarios a la nómina estatal. Este crecimiento ocurrió en un período en que la población total de Uruguay apenas creció un 6 por ciento. Las remuneraciones del sector público pasaron de representar aproximadamente el 4,2 por ciento del PIB en 2005 al 5 por ciento en 2024, a lo que debe sumarse el peso creciente de las pasividades de ese mismo personal en el futuro.

El tercer motor, quizás el más silencioso pero no el menos importante, fue la inercia institucional. Una vez que el gasto se incorpora a la estructura del Estado — ya sea como empleo, como prestación social o como transferencia — adquiere una lógica de permanencia que trasciende los ciclos políticos.

El resultado de estos tres motores operando durante dos décadas es una estructura de gasto de extraordinaria rigidez. En 2024, pasividades, transferencias y remuneraciones suman 23,3 puntos del PIB — el 83 por ciento del gasto primario total del Gobierno Central y el BPS. El 17 por ciento restante — gastos no personales e inversiones — es el único margen sobre el que un gobierno puede actuar con cierta discrecionalidad en el corto plazo. Y es, precisamente, el componente donde los recortes son más visibles y políticamente costosos.

Recuadro 1. - La anatomía del gasto primario en 2024

Componente	% del PIB (2024)	% del gasto primario
Pasividades	9,9%	35,2%
Transferencias	8,4%	29,9%
Remuneraciones	5%	17,8%
Gastos no personales	3,5%	12,5%
Inversiones	1,2%	4,3%
TOTAL GASTO PRIMARIO	28,1%	100,0%
Gasto rígido (3 primeros rubros)	23,3%	82,9%
Gasto discrecional (2 últimos)	4,7%	17,1%

Fuentes: MEF — Estadísticas fiscales 2024; BCU — Cuentas Nacionales; elaboración propia CED. Los totales pueden no coincidir con la suma de los componentes.

1.3 El problema de los ingresos: más impuestos, igual déficit

Existe un argumento recurrente en la defensa del tamaño actual del Estado uruguayo: el déficit fiscal es un problema de ingresos insuficientes, no de gasto excesivo. Según esta interpretación, si Uruguay recaudara un poco más — si la evasión fuera menor, si los sectores de alta renta contribuyeran en mayor proporción — el problema fiscal estaría resuelto sin necesidad de tocar el gasto. Los datos de las últimas dos décadas refutan esta tesis con claridad.

Entre 2005 y 2025, la presión fiscal uruguaya aumentó 3,3 puntos del PIB: de 23,8 a 27,1 por ciento. No es una cifra menor: a valores del producto de 2025, equivale a más de 2.800 millones de dólares anuales adicionales que el Estado extrae de la economía. En ese mismo período, sin embargo, el gasto primario se expandió más del doble de rápido: 7,6 puntos del PIB, de 21,3 a 28,9 por ciento. La brecha entre ingresos y gastos primarios no solo no se cerró: se amplió, porque cada vez que los ingresos subieron, el gasto subió más rápido.

La consecuencia es un déficit fiscal que no responde a shocks transitorios sino que refleja un desequilibrio estructural entre el tamaño del Estado que Uruguay se ha dado y los recursos que la economía puede generar para financiarlo. El sector público consolidado lleva más de una década en déficit ininterrumpido. El resultado primario, que en 2005 era un superávit de 2,5 por

ciento del PIB, se transformó en un déficit primario de 1,8 por ciento en 2025; incluida la carga de intereses, el déficit global alcanzó el 4,7 por ciento del PIB en 2025 — el nivel más elevado fuera de años de crisis desde que existen registros confiables de las finanzas públicas uruguayas. Y las proyecciones disponibles no anticipan una corrección significativa en el horizonte de mediano plazo.

Lo más revelador de este patrón no son los años de déficit elevado — eso puede explicarse por shocks externos, como ocurrió en 2020 con la pandemia, cuando el déficit llegó al 5,1 por ciento del PIB. Lo revelador es lo que sucede después. En 2021 y 2022, con la economía recuperada y los ingresos creciendo, el déficit se redujo pero no se eliminó. En 2023 y 2024, el desequilibrio volvió a aumentar. El Estado uruguayo no tiene capacidad de generar superávit porque su estructura de gasto no lo permite: los compromisos adquiridos consumen los ingresos antes de que exista margen para el ahorro.

Este diagnóstico tiene una implicancia directa para el debate de política económica que se abrirá con la discusión de la Rendición de Cuentas del 2025: el problema fiscal uruguayo no se resuelve con más impuestos. Resolver el problema con ingresos adicionales requeriría o bien un aumento de la presión tributaria que ya de por sí es elevada, con los costos que eso implica para la inversión y la competitividad, o bien una aceleración del crecimiento económico que genere más base imponible — crecimiento que, como se analiza en los bloques siguientes, es precisamente lo que el tamaño y la estructura del Estado actual dificultan.

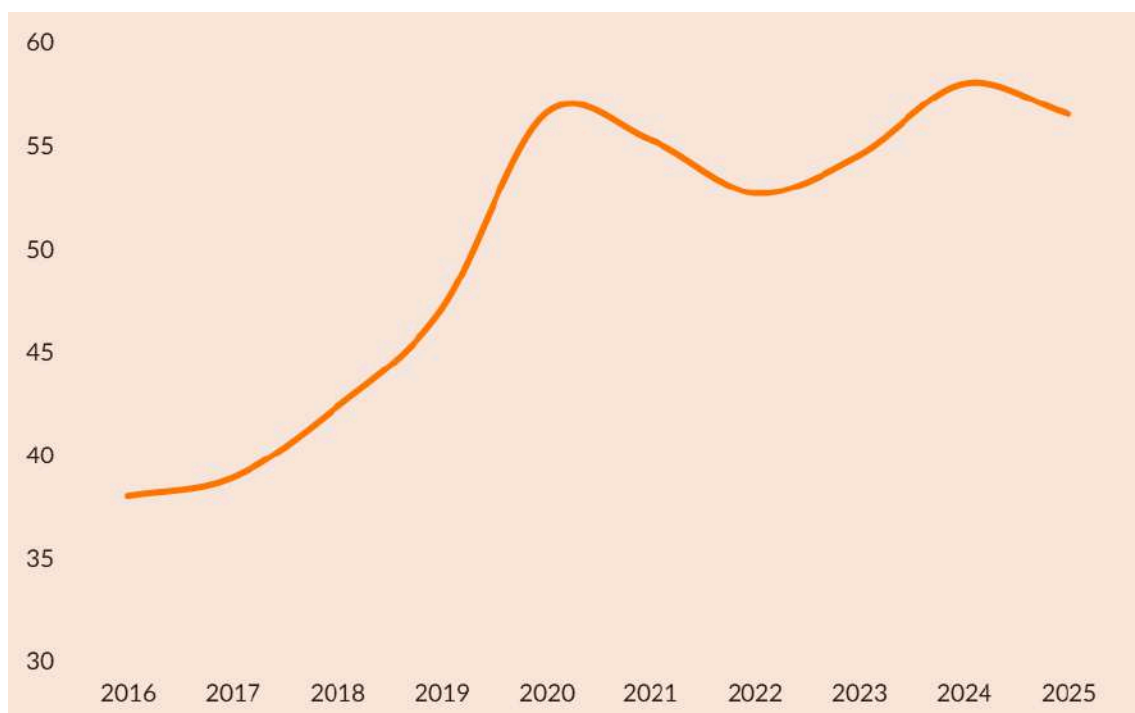
1.4 La deuda: el costo diferido del Estado grande

El déficit fiscal no es solo un número en las estadísticas del Ministerio de Economía. Es una obligación que se traslada al futuro. Cada año que el Estado gasta más de lo que recauda, la diferencia se financia con endeudamiento, y ese endeudamiento tiene un costo — los intereses — que reduce el espacio fiscal disponible para el presente y para los gobiernos venideros. La trayectoria de la deuda pública uruguaya en las últimas dos décadas ilustra con precisión los efectos acumulados de una política fiscal expansiva sostenida en el tiempo.

La historia reciente de la deuda uruguaya tiene tres capítulos muy distintos. El primero, entre 2005 y 2013, es una historia de mejora sostenida: la deuda bruta del sector público cayó de niveles cercanos al 82 por ciento del PIB en 2005 — arrastrada por la crisis de 2002 — hasta aproximadamente el 53 por ciento en 2013. Esa reducción fue posible gracias a una combinación de crecimiento económico excepcional — el PIB creció a tasas de entre 5 y 7 por ciento anual en ese período — y, en menor medida, a una contención relativa del déficit primario.

El segundo capítulo, de 2014 al 2020, es exactamente el inverso. La deuda comenzó a crecer nuevamente, primero de forma gradual y luego con mayor velocidad cuando el ciclo externo favorable se agotó y los compromisos de gasto acumulados no se redujeron al mismo ritmo. En 2020, año pandémico, la deuda neta llegó al 56,6 por ciento del PIB — prácticamente volviendo al punto de partida de 2005. A partir del 2021 se da un proceso de estabilización del ratio Deuda Neta/PIB que se ha mantenido hasta el 2025.

Gráfico 2: Deuda neta del Gobierno Central en dólares corrientes como porcentaje del PIB



Fuentes: BCU — Estadísticas de la Unidad de Gestión de Deuda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; MEF.

El impacto más concreto y cotidiano de esta trayectoria de deuda es el pago de intereses. En 2024, el sector público uruguayo destina 2,4 puntos del PIB al servicio de su deuda — más de 2.300 millones de dólares al año. Para ponerlo en perspectiva: es más de lo que el Estado invierte en infraestructura pública. Son recursos que no van a hospitales, no van a rutas, no van a escuelas. Van a remunerar a los acreedores del Estado por el costo de los déficits pasados.

Las proyecciones disponibles, incluyendo las contenidas en los propios instrumentos de planificación del Ministerio de Economía, no anticipan una reducción significativa de esta carga en el corto y mediano plazo. Por el contrario, en la Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029 se explicita una trayectoria de deuda creciente, la cual se ubicaría en 63% del PIB en el 2029.

1.5 La anomalía uruguaya: un Estado europeo con ingresos latinoamericanos

Los números presentados en las secciones anteriores tienen un impacto analítico distinto cuando se los ubica en perspectiva comparada internacional. Un Estado que recauda 27 por ciento del PIB puede ser pequeño si se lo compara con Dinamarca, que recauda más del 45 por ciento, o grande si se lo compara con Perú, que recauda alrededor del 16 por ciento. La pregunta relevante no es solo cuánto recauda Uruguay en términos absolutos, sino cuánto recauda en relación con lo que su economía puede soportar y con los resultados que ese Estado entrega.

Cuando se compara Uruguay con sus pares latinoamericanos, la anomalía es inmediata. La presión fiscal uruguaya supera en 5,7 puntos del PIB el promedio de América Latina, que ronda el 21,7 por ciento. Está por encima de Chile, cuya estructura productiva y nivel de desarrollo son comparables. Está por encima de Colombia, de Perú, de Paraguay. En el contexto regional, Uruguay se ubica en el podio de la presión fiscal más alta o una de las más altas, dependiendo del año y de la cobertura institucional que se utilice para la comparación.

Cuando se compara con la OCDE, el contraste es aún más revelador. La presión fiscal uruguaya converge hacia el promedio del club de los países ricos, que ronda los 34 por ciento del PIB si se incluyen todas las contribuciones sociales. Uruguay no llega a ese nivel, pero se acerca más a él que la mayoría de los países de América Latina. Países como España o Portugal, que son economías europeas de ingresos altos con Estados de bienestar consolidados históricamente, tienen niveles de presión fiscal no muy superiores al de Uruguay.

El problema es que Uruguay no tiene el ingreso per cápita de España ni de Portugal. El PIB por habitante uruguayo en paridad de poder adquisitivo es aproximadamente la mitad del español. La productividad laboral es sustancialmente menor. Y la calidad de los servicios públicos que el Estado entrega — en términos de salud, educación, infraestructura y seguridad — no es comparable con la que justificó históricamente la construcción de los Estados de bienestar europeos. El trabajador uruguayo entrega al Estado una proporción de su ingreso apenas menor a la de un trabajador europeo y recibe a cambio prestaciones que están lejos de ser comparables.

Esta desproporción — pagar como economía desarrollada para financiar un Estado que entrega resultados de economía en desarrollo — es la síntesis más precisa del problema que este bloque ha documentado. No se trata de un juicio de valor sobre si el Estado uruguayo debería ser más o menos activo en términos ideológicos. Se trata de una constatación empírica: dado el nivel de desarrollo de Uruguay, la carga fiscal actual genera costos macroeconómicos — sobre la inversión, sobre la competitividad, sobre el crecimiento — que

superan los beneficios que produce. Y esos costos no los paga el Estado. Los paga la economía privada, y a través de ella, los ciudadanos uruguayos.

Recuadro 1.2 - Uruguay en perspectiva comparada: Presión fiscal y nivel de desarrollo

País / Región	Presión fiscal (% PIB, aprox.)	PIB per cápita PPP (USD actuales, aprox.)
Uruguay	27,3%	USD 36.400
Chile	20,5%	USD 36.100
Colombia	19,9%	USD 23.300
Perú	16%	USD 17.800
Promedio América Latina	~21,7%	USD 23.100
España	~37%	USD 57.900
Portugal	~37%	USD 51.600
Promedio OCDE	~34,1%	USD 61.900

Fuente: Banco Mundial, PIB per cápita ajustado por PPA. OCDE estadísticas tributarias.

1.6 Las prioridades presupuestales: en qué gasta Uruguay cada peso

La pregunta relevante no es solo cuánto gasta Uruguay, sino en qué lo gasta. El tamaño del Estado se puede medir en términos de su peso sobre la economía —la presión fiscal y el gasto como porcentaje del PIB que se analizan en las secciones anteriores. Pero hay una segunda dimensión igualmente reveladora: cómo distribuye ese Estado sus recursos internamente. Qué parte de cada peso recaudado llega efectivamente como servicio a las personas y qué parte se consume en el costo de funcionamiento del propio aparato estatal.

Para responder esa pregunta con rigor comparativo, se realiza un ejercicio propio de agrupación de las partidas presupuestales en base a la clasificación funcional del gasto público establecida por el sistema COFOG —*Classification of the Functions of Government*—, el estándar internacional adoptado por la OCDE para comparar la composición del gasto entre

países[1]. Esta clasificación organiza el gasto público en nueve funciones: protección social, salud, educación, servicios públicos generales, asuntos económicos, orden público y seguridad, defensa, vivienda y servicios comunitarios, y protección ambiental[2]. Los datos para Uruguay provienen del Portal de Transparencia Presupuestaria de la OPP, procesados con la misma metodología que los datos de los países comparadores[3].

Lo que emerge de ese análisis es un retrato preciso de las prioridades del Estado uruguayo —y de las anomalías que esas prioridades revelan cuando se las pone al lado de economías con Estados de funcionamiento más eficiente.

La distribución del gasto uruguayo en 2023 (año con datos disponibles para hacer la comparativa internacional) revela una estructura con tres rasgos dominantes. El primero es la magnitud de la protección social: 25,7 pesos de cada 100 van a seguridad social, pasividades y transferencias —la función más grande del presupuesto, como ocurre en todos los países desarrollados. El segundo rasgo es el peso de la educación: 17,3 pesos de cada 100, una proporción extraordinariamente alta por cualquier comparación internacional. El tercer rasgo es el peso de los servicios públicos generales: 17,7 pesos de cada 100 se destinan a administrar el propio Estado —pagar la burocracia, financiar la administración central, sostener los costos de funcionamiento del aparato institucional.

Esos tres componentes juntos —protección social, educación y administración— absorben 60,7 pesos de cada 100 pesos que el Estado uruguayo gasta. Lo que queda para el resto —salud, infraestructura, desarrollo productivo, seguridad, vivienda y ambiente— es el 39,3 restante. Y esa distribución tiene consecuencias directas sobre el bienestar de los uruguayos que los números dejan al descubierto.

[1]El sistema COFOG (Classification of the Functions of Government), desarrollado por la OCDE y publicado por Naciones Unidas, organiza el gasto público en diez funciones estandarizadas que permiten la comparación entre países. Es el estándar internacional utilizado por Eurostat, el FMI y el conjunto de las economías OCDE para análisis fiscal comparado.

[2]La estructura COFOG agrupa diez funciones: protección social, salud, educación, servicios públicos generales, asuntos económicos, orden público y seguridad, defensa, vivienda y servicios comunitarios, recreación-cultura-religión, y protección ambiental. En la presentación de esta sección, las funciones de menor entidad fiscal en Uruguay (recreación-cultura-religión) se integraron a vivienda y servicios comunitarios siguiendo el criterio de presentación habitual en informes comparativos.

[3]Los datos para Uruguay corresponden al gasto ejecutado del Presupuesto Nacional (Gobierno Central) de 2023. Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El procesamiento se realizó a nivel de programa presupuestal, no de área programática, lo que permite una asignación funcional más precisa al estándar COFOG.

1.7 Dos anomalías de gasto alto, un mismo síntoma: la baja productividad del gasto

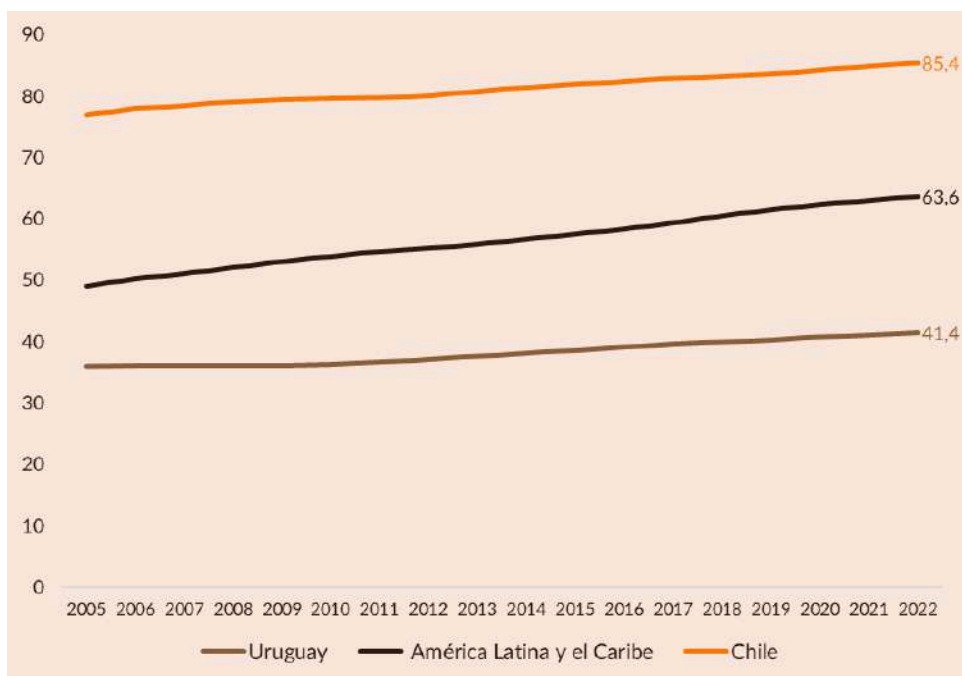
Las dos funciones donde Uruguay más se aparta, por exceso, del patrón de gasto de sus comparadores —educación y seguridad— comparten una característica que merece ser destacada en el diagnóstico de este bloque: en ambas, un nivel de gasto comparativamente alto convive con resultados comparativamente débiles. La observación no conduce a una conclusión ideológica sobre el tamaño deseable del Estado, sino a una constatación de eficiencia: el problema uruguayo en estas áreas no parece ser de insuficiencia de recursos sino de la capacidad del gasto para traducirse en resultados.

Educación: prioridad presupuestal máxima, resultados rezagados

Uruguay destina el 17,3% de su gasto público a educación, la proporción más alta de toda la muestra internacional analizada, por encima del promedio OCDE (11,8%), de Chile (16,1%) y de las economías europeas comparadas. Medido como porcentaje del PIB, el esfuerzo alcanzó el 4,8% en 2024, dentro del rango recomendado por la UNESCO. La prioridad asignada a la educación es genuina y sostenida: no varía significativamente entre 2017 y 2024, lo que indica que se trata de una decisión estructural y no coyuntural.

El retorno de ese esfuerzo, sin embargo, se ubica entre los más modestos de la muestra. La evidencia más directa proviene de las pruebas PISA 2022, el instrumento estandarizado de referencia internacional: Uruguay obtuvo 409 puntos en matemática, 430 en lectura y 435 en ciencias, frente a un promedio OCDE de 472 y 476 en las dos primeras áreas. El dato más relevante para el argumento no es la brecha con la OCDE —explicable en parte por la diferencia de desarrollo— sino la comparación regional: Uruguay se ubica por debajo de Chile en las tres áreas evaluadas, aun cuando Chile destina una proporción menor de su presupuesto a la función educativa. Al mismo tiempo, si observamos la tasa de culminación de secundaria, Uruguay presenta la más baja de la región, ubicándose considerablemente por debajo del promedio de América Latina y el Caribe. Si comparamos este indicador, Chile más que duplica la tasa de culminación de secundaria de Uruguay. El país que más prioriza la educación en su presupuesto obtiene peores aprendizajes que su vecino que la prioriza menos.

Gráfico 3: Tasa de culminación de educación media superior.



El argumento del gasto por alumno: una objeción que conviene examinar

Existe una objeción habitual y legítima a este análisis. Sostiene que la proporción del presupuesto destinada a educación es una métrica engañosa, porque Uruguay tiene una población estudiantil amplia: medido en gasto por alumno —en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA)— el país no se ubicaría entre los de mayor inversión. Desde esa perspectiva, el problema no sería de eficiencia sino de insuficiencia de recursos por estudiante.

La objeción contiene un elemento empíricamente correcto que el análisis honesto debe reconocer: medido por alumno, Uruguay invierte sustancialmente menos que la OCDE. Según la base CIMA del Banco Interamericano de Desarrollo, en 2019 Uruguay destinó USD 3.930 (PPA) por estudiante de secundaria, frente a un promedio OCDE en torno a los USD 11.000 y a los USD 5.514 de Chile. En el nivel de educación media, Uruguay no es un país de gasto por alumno elevado en el concierto de los países desarrollados.

Sin embargo, esa concesión no modifica la conclusión, sino que la refuerza, por tres razones que la propia base del BID documenta.

La primera es de posición regional, Uruguay no gasta poco por alumno en su propia región: con USD 3.930 por estudiante de secundaria en 2019, invierte aproximadamente un 37% más que el promedio de América Latina y el Caribe (USD 2.865, agregado CIMA-BID). No es, por tanto, un caso de subinversión regional.

La segunda es de trayectoria, y se extiende hasta el presente. Medido en dólares PPA constantes —comparables en el tiempo—, el gasto por alumno de secundaria pasó de USD 937 en 2003 a USD 3.930 en 2019 según la base CIMA del BID: se multiplicó por algo más de cuatro en dieciséis años. En ese mismo período, la tasa de egreso de la educación media superior (población de 21 a 23 años) pasó de aproximadamente 33% a 43%. La tendencia no se revierte al acercarse al presente: según el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en 2023 el egreso alcanzó el 51,6% y se proyectaba entre 52% y 54% para 2024, mientras el gasto público en educación se mantenía en 4,8% del PIB y el gasto por estudiante seguía exhibiendo una tendencia creciente en todos los niveles. En dos décadas, un incremento del orden del 320% en el gasto real por alumno se acompañó de una mejora del egreso que, aun siendo positiva, dejó a casi la mitad de los jóvenes sin completar la educación obligatoria y se mantuvo persistentemente por debajo de las metas oficiales (53% efectivo frente a una meta de 75% para 2024). Una parte de esa mejora reciente, además, es atribuible a la flexibilización del régimen de pasaje de grado adoptada entre 2020 y 2023, señalada por especialistas como una medida orientada al indicador más que al aprendizaje —lo que, lejos de debilitar el argumento, lo refuerza: incluso con criterios de aprobación más laxos, el sistema no logra acercarse a sus propios objetivos. Es la dinámica —recursos que se cuadruplican, resultados que mejoran de forma marginal e insuficiente— y no el nivel absoluto de gasto, lo que revela la naturaleza del problema.

La tercera es de comparación de resultados a igualdad de fuente. Si se cruza, con los datos del propio BID, el gasto por alumno con la tasa de graduación de secundaria, el cuadro es inequívoco: en 2019 Uruguay gastó por estudiante un 37% más que el promedio regional y, sin embargo, registró una tasa de graduación de 42,0%, frente a un promedio simple de los países latinoamericanos con dato disponible del orden del 64%. Uruguay se ubica entre los tres países de menor graduación de secundaria de la región —solo por encima de Guatemala y Honduras—, pese a exhibir un gasto por alumno superior al típico regional. El contraste con Chile cierra el argumento: Chile gasta cerca de un 40% más por alumno que Uruguay, pero gradúa a más del 85% de sus estudiantes de secundaria, el doble que Uruguay. La diferencia de resultado entre ambos países es desproporcionadamente mayor que la diferencia de gasto, lo que indica que el factor explicativo no es primordialmente el volumen de recursos sino la arquitectura institucional, los incentivos y los mecanismos de rendición de cuentas del sistema.

La conclusión, por lo tanto, es robusta a la métrica elegida. Tanto si se mide el esfuerzo educativo por su peso en el presupuesto —donde Uruguay lidera la muestra— como si se lo mide por gasto por alumno en su evolución temporal —donde el gasto se cuadruplicó sin correlato en los resultados—, el desempeño educativo no responde al gasto en la magnitud que cabría esperar. El problema no es exclusivamente cuánto se invierte, sino qué proporción de esa inversión llega efectivamente al proceso de enseñanza antes de ser absorbida por la estructura del sistema.

Seguridad: gasto creciente, resultados en deterioro

El caso de la seguridad pública replica el patrón con una nitidez comparable. Uruguay destina el 6,5% de su presupuesto a orden público y seguridad, frente a un promedio OCDE del 4%: un exceso de aproximadamente 2,5 puntos porcentuales. Los indicadores de resultado, sin embargo, evolucionaron en sentido contrario. La tasa de homicidios pasó de 7,8 por cada 100.000 habitantes en 2012 a 10,7 en 2022 —un aumento del orden del 37%— y se mantenía en valores cercanos a 10 en 2025. Esa tasa casi duplica la de Chile (6,4), y se ubica por encima de las de Argentina (4,6) y Paraguay (7,8), además de multiplicar varias veces el promedio de la OCDE.

Corresponde anticipar el contraargumento, porque es pertinente: una parte del aumento de la violencia responde a factores que no son atribuibles a la gestión del gasto, en particular la expansión del narcotráfico regional y la mayor disponibilidad de armas. El argumento es válido, pero no agota la cuestión, y la observación más significativa al respecto no proviene de este documento sino del propio Estado: en 2025, un asesor del Ministerio del Interior caracterizó públicamente la situación señalando que el presupuesto de seguridad pública se ha más que duplicado en veinte años sin alcanzar los resultados buscados, y describió el fenómeno como un problema de calidad del gasto —más recursos y, simultáneamente, más problemas de seguridad. Cuando el propio organismo ejecutor identifica una deficiencia en la calidad de su gasto, el factor externo deja de ser una explicación suficiente y la dimensión de eficiencia asignativa pasa a primer plano.

Síntesis: el gasto alto que no compra resultados

Educación y seguridad son las dos funciones en las que Uruguay más se aparta, por exceso, del patrón de gasto de los países de referencia. Si ese mayor gasto se tradujera en mejores resultados, la desviación constituiría una fortaleza. La evidencia indica lo contrario: en ambos casos, un gasto comparativamente alto coexiste con un desempeño inferior al de países que destinan recursos equivalentes o menores. Esa coincidencia es coherente con el diagnóstico central de este documento. El tamaño del Estado uruguayo, en estas funciones, no está adquiriendo proporcionalmente ni más aprendizajes ni más seguridad; una porción significativa de los recursos se consume en el funcionamiento de la estructura antes de convertirse en servicio efectivo para el ciudadano.

1.8 Conclusiones del bloque: lo que los datos dicen

El análisis presentado en este bloque permite extraer cinco conclusiones que los datos sostienen con solidez y que deben ser el punto de partida de cualquier debate serio sobre el rol del Estado en la economía uruguayo.

Primera: el crecimiento del Estado fue una decisión, no una fatalidad. La expansión fiscal de las últimas dos décadas no fue inevitable. Fue el resultado de decisiones de política — en materia de empleo público, prestaciones sociales y transferencias — que se tomaron en un período de bonanza externa y que no se revisaron cuando ese contexto cambió.

Segunda: el problema no es de ingresos insuficientes sino de gasto excesivo. En veinte años, la presión fiscal aumentó más de 6 puntos del PIB. El déficit se mantuvo. Más impuestos no cierran la brecha porque el gasto crece al mismo ritmo o más rápido que la recaudación.

Tercera: la rigidez del gasto hipoteca el futuro. El 83 por ciento del gasto primario corresponde a rubros con altísima inercia institucional — pasividades, transferencias y remuneraciones. Esto no es solo un problema contable: es un problema político que limita severamente la capacidad de cualquier gobierno para reformar el Estado, independientemente de su orientación ideológica.

Cuarta: la deuda es el costo diferido del Estado grande. La mejora fiscal lograda entre 2005 y 2013 se diluyó completamente en la segunda mitad de ese período. Hoy Uruguay destina más recursos al pago de intereses que a la inversión pública, y la trayectoria de deuda no muestra señales de corrección sostenible sin cambios estructurales.

Quinta: Uruguay tiene una anomalía estructural en perspectiva comparada. Ningún otro país latinoamericano de ingreso per cápita similar tiene una presión fiscal de la magnitud de la uruguaya. Esa anomalía no es un logro — es una señal de que Uruguay está financiando un Estado cuyo tamaño no está alineado con su nivel de desarrollo ni con la capacidad competitiva de su economía.

Bloque II: el estado empresario

2.1 El Estado como actor empresarial: marco conceptual

El Estado uruguayo no solo actúa como recaudador de impuestos, empleador y proveedor de servicios sociales. También opera como empresario en mercados de bienes y servicios que en la mayoría de los países son total o parcialmente privados. ANCAP, UTE, ANTEL y OSE controlan, en régimen de monopolio legal o con ventajas regulatorias significativas, los sectores de combustibles, electricidad, telecomunicaciones y agua potable. Esta presencia no es neutral: cuando una empresa pública opera en un mercado sin competencia, el precio que cobra no resulta de la interacción entre oferta y demanda sino de una decisión administrativa. Y esa decisión tiene ganadores y perdedores.

La teoría económica es inequívoca respecto a las consecuencias del monopolio. Desde el análisis seminal de Lerner (1934) hasta la revisión empírica de Megginson y Netter (2001), la evidencia muestra que los monopolios — públicos o privados — fijan precios por encima del costo marginal, generan pérdida de eficiencia asignativa y transfieren rentas desde los consumidores hacia la empresa.¹ En el caso de los monopolios públicos, esa transferencia tiene además una dimensión fiscal: los excedentes de las empresas del Estado financian el presupuesto nacional, lo que convierte a los consumidores en contribuyentes indirectos de un sistema que no eligieron. Stiglitz (1994) denomina a este mecanismo *tributación implícita*: el precio del combustible o de la electricidad incluye, además del costo de producción y distribución, una transferencia al fisco que no aparece en ninguna línea del presupuesto pero que es económicamente equivalente a un impuesto.

El concepto de Costo Uruguay captura precisamente esta dimensión. Se define como la prima que pagan las familias y empresas uruguayas por operar en un país donde los mercados energéticos están administrados por monopolios públicos con objetivos que no se limitan a la eficiencia productiva. En este bloque se cuantifica esa prima para los combustibles líquidos - nafta y gasoil - mediante la comparación con los precios vigentes en mercados regionales comparables. La metodología es simple y transparente: la referencia competitiva es el precio promedio de Chile y Brasil, dos países con mercados energéticos más abiertos y estructuras de costos comparables a la uruguayaya.

2.2 ANCAP y el monopolio de combustibles

La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) fue creada en 1931 y mantiene hasta hoy el monopolio legal sobre la importación, refinación y distribución mayorista de combustibles líquidos en Uruguay. Es el único actor autorizado para importar petróleo crudo y producir nafta y gasoil en el país. Los precios al consumidor son fijados por decreto del Poder Ejecutivo — desde 2021 mediante el mecanismo del Precio de Paridad de Importación calculado por URSEA —, pero en la práctica el Estado ha utilizado históricamente ese poder de

fijación de precios tanto para financiar a ANCAP como para transferir recursos al presupuesto nacional.

El Reporte de Indicadores Energéticos de SEG Ingeniería, que monitorea mensualmente los precios de combustibles y electricidad en cinco países de la región desde julio de 2008, permite cuantificar con precisión la prima que pagan los uruguayos respecto a un referente competitivo regional. La serie cubre **213 observaciones mensuales entre julio de 2008 y marzo de 2026**, lo que la convierte en la base empírica más completa disponible para este análisis.²

El hallazgo central es tan contundente como llamativo: **en todos y cada uno de los 213 meses de la serie, el precio del gasoil y de la nafta en Uruguay fue superior al precio de referencia competitivo regional**. La prima es positiva el 100% del tiempo, sin excepción. No hubo un solo mes en diecisiete años en que el consumidor uruguayo pague menos que su par en Chile o Brasil por el mismo combustible.

Gráfico 4: Precio del litro del gasoil en dólares corrientes

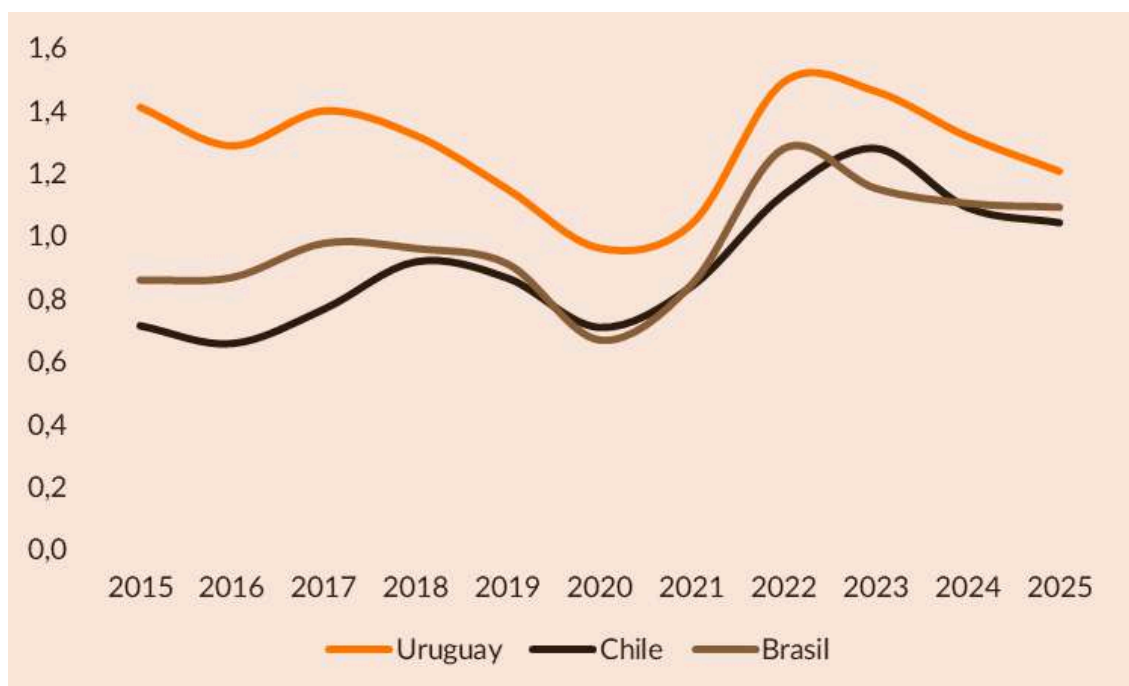
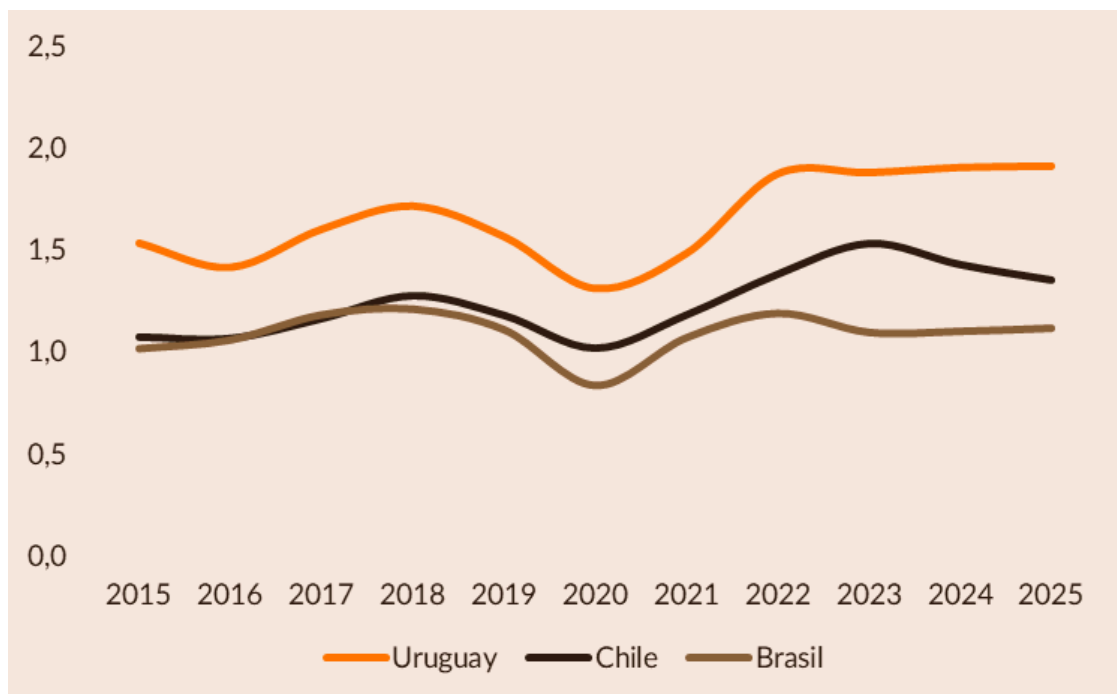


Gráfico 5: Precio del litro de nafta súper en dólares corrientes



Los datos de los gráficos 4 y 5 revelan tres patrones que merecen análisis específico. Primero, la prima es persistente y estructural: no se trata de un episodio coyuntural vinculado a un shock de precios sino de una característica permanente del mercado uruguayo de combustibles. La prima más baja registrada para el gasoil en toda la serie es de +0,5% (marzo de 2026, cuando Brasil subió su precio); la más alta llegó al 88% en un mes de 2015.

Segundo, la asimetría entre suba y baja del precio internacional es la evidencia más directa del abuso de posición dominante. En 2014 el precio internacional del petróleo era de aproximadamente USD 100 por barril; en 2015 cayó a USD 50, una reducción del 50%. En ese mismo período, el precio del gasoil en Chile bajó de USD 0,95 a USD 0,71 por litro (-25%). El precio en Brasil bajó de USD 1,07 a USD 0,86 (-20%). El precio en Uruguay bajó de USD 1,72 a USD 1,41 (-18%), pero la *prima* pasó del 69,9% al 79,4%. ANCAP no trasladó la baja del insumo en la misma proporción que sus competidores regionales. El diferencial se amplió cuando los precios internacionales cayeron, qué es exactamente lo opuesto a lo que haría una empresa operando en un mercado competitivo.

Tercero, la tendencia reciente muestra compresión de la prima en gasoil pero ampliación en nafta. En 2025–2026 la prima del gasoil se redujo significativamente (de +70% en 2014 a +13%

en 2025), mientras que la prima de la nafta alcanzó su máximo histórico (+55% en 2025, +48% en marzo de 2026). La compresión del gasoil refleja parcialmente el nuevo mecanismo de Precio de Paridad de Importación (PPI) implementado en 2021, que vincula el precio al mercado internacional. La persistencia de la prima en nafta sugiere que ese mecanismo no opera con igual eficacia para todos los productos.³

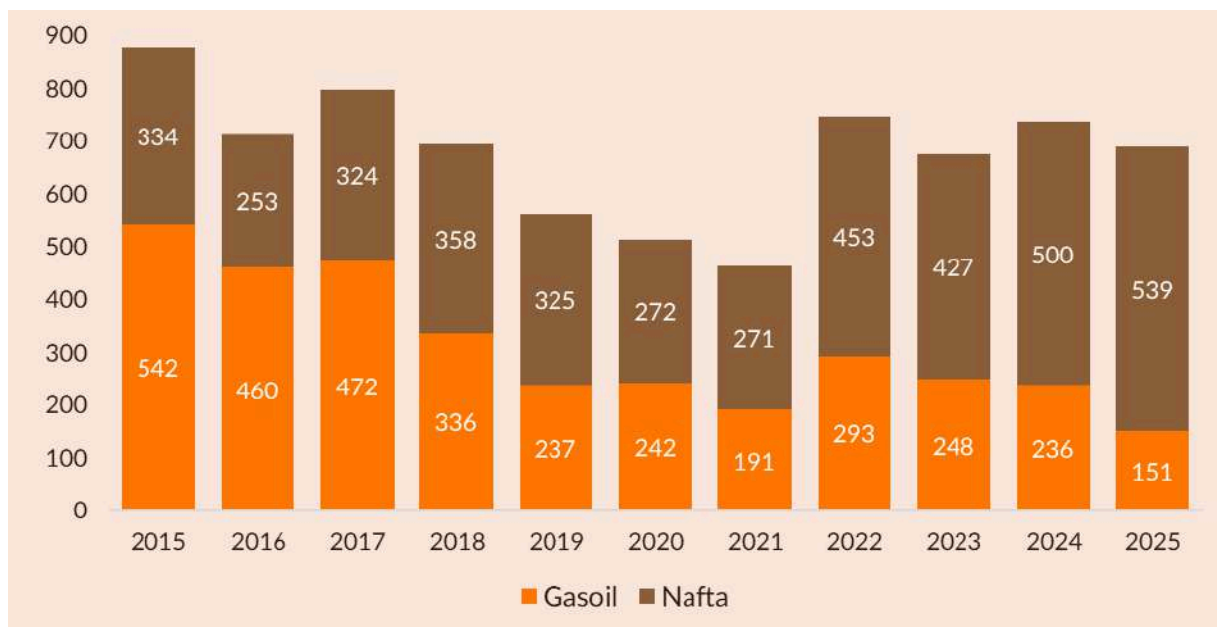
2.3 Cuantificación del Costo Uruguay en combustibles

Para traducir la prima de precios en un costo económico para los uruguayos es necesario cruzar el diferencial de precio con el volumen de consumo. Según los datos de ANCAP, Uruguay consumió en promedio en los últimos 10 años **951 millones de litros de gasoil por año** y **752 millones de litros de nafta por año**.⁴ Aplicando la prima anual estimada a los volúmenes anuales, se obtiene la transferencia que los consumidores uruguayos realizan hacia ANCAP por encima de lo que pagarían en un mercado regional competitivo.

Recuadro 1.3: Estimación del Costo Uruguay en combustibles

Metodología de estimación del Costo Uruguay en combustibles
Definición: <i>Prima de monopolio = Precio Uruguay – Precio de referencia competitivo regional</i>
Referencia competitiva: Promedio simple Chile + Brasil. Ambos países tienen mercados de combustibles más competitivos que Uruguay y estructuras de costos comparables (sin grandes subsidios explícitos).
Costo Uruguay anual = $(Prima\ gasoil \times Consumo\ M\ lt) + (Prima\ nafta \times Consumo\ M\ lt)$
Fuente de precios: SEG Ingeniería, Reporte de Indicadores Energéticos, jul.2008–mar.2026 (213 obs. mensuales).
Supuestos y limitaciones: (i) Los volúmenes de consumo son los reportados por ANCAP. (ii) No se incluye el efecto sobre la competitividad de las empresas que usan combustibles como insumo (transporte, agro, agroindustria).

Gráfico 6: Costo prima nafta y gasoil por año en millones de dólares.



Fuente: Elaboración CED en base a SEG Ingeniería (precios). Consumos en base a la información de ANCAP.

Los resultados del gráfico 6 son contundentes. En promedio, entre 2015 y 2025, **los** consumidores uruguayos pagaron USD 678 millones anuales por encima de lo que habrían pagado en un mercado regional competitivo. El año de mayor costo fue 2015, con USD 876 millones, equivalente a aproximadamente. El acumulado en once años supera los USD 7.464 millones — una cifra cercana al 10% del PIB anual de Uruguay.

Cabe destacar que esta estimación es *conservadora* por al menos tres razones. Primero, los volúmenes de consumo son elásticos: si los precios fueran menores, el consumo sería mayor y la pérdida de bienestar adicional — el triángulo de Harberger — no está capturada. Segundo, el mayor costo del combustible eleva los costos de transporte, agro e industria, generando una pérdida de competitividad que se propaga a toda la economía y no está incluida en el cálculo. Tercero, se excluye el efecto sobre el gas licuado y el queroseno, que tienen primas similares.⁵

2.4 El Estado empresario más allá de la energía

El Costo Uruguay en combustibles es la manifestación más cuantificable de un problema más amplio: el Estado uruguayo actúa como empresario en mercados donde la competencia generaría mejores precios y mayor calidad para los consumidores. ANTEL en telecomunicaciones y OSE en agua potable completan el cuadro de los grandes monopolios públicos.

En telecomunicaciones, la liberalización parcial del mercado — que permitió la entrada de operadores privados en telefonía móvil e internet — ofrece una comparación natural. Los servicios donde ANTEL compite (móvil, internet residencial) tienden a tener precios más alineados con la región que los servicios donde mantiene ventajas regulatorias significativas. Esta evidencia parcial sugiere que la apertura a la competencia disciplina los precios incluso sin eliminar al operador estatal, consistente con la literatura sobre contestabilidad de mercados (Baumol, Panzar y Willig, 1982).⁷

En agua potable, la Constitución uruguaya establece desde 2004 que el servicio es un derecho humano fundamental y que su prestación estará exclusivamente a cargo de personas jurídicas estatales (artículo 47).⁸ Esa disposición constitucional hace políticamente inviable cualquier reforma competitiva en el corto plazo, por lo que el análisis del sector queda fuera del alcance de este documento. Sin embargo, vale consignar que los indicadores de eficiencia operativa de OSE — pérdidas de agua en la red, costos por metro cúbico producido, ratio de personal por conexión — muestran brechas significativas respecto a operadores comparables de la región, lo que sugiere que el monopolio constitucional tiene costos de eficiencia que no se traducen en precios más altos (porque están subsidiados) sino en menor calidad de servicio y mayor gasto público.

Notas

- ¹ Lerner, A.P. (1934). The concept of monopoly and the measurement of monopoly power. *Review of Economic Studies*, 1(3), 157–175. Megginson, W.L. y Netter, J.M. (2001). From state to market: a survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321–389.
- ² SEG Ingeniería (2026). Reporte de Indicadores Energéticos — Precios de combustibles y electricidad en la región. Disponible en: www.segingeneria.com/category/indicadores/. Serie mensual jul.2008 – mar.2026. Los precios corresponden al precio al público con impuestos en cada país.
- ³ Ley N° 19.889 (2020), artículo 294 y siguientes: regula el mecanismo de Precio de Paridad de Importación (PPI) calculado por URSEA para la fijación de precios de combustibles por parte del Poder Ejecutivo. El mecanismo vincula el precio al tipo de cambio y al precio internacional del petróleo Brent, pero incluye componentes de margen y transferencia a ANCAP que atenúan la traslación completa.
- ⁴ MIEM/DNETN (2023). Balance Energético Nacional 2023. Ministerio de Industria, Energía y Minería, Montevideo. Los volúmenes de 2.000 M It de gasoil y 600 M It de nafta corresponden al promedio de los últimos cinco años disponibles. La variación interanual es inferior al 5%.
- ⁵ La elasticidad precio de la demanda de combustibles en Uruguay se estima entre -0,15 y -0,25 en el corto plazo (Illanes y Ramos, 2016). A esa elasticidad, una reducción del precio del 40% generaría un aumento del consumo de 6-10%, y el triángulo de Harberger representaría entre el 3% y el 5% adicional del costo ya estimado.
- ⁶ Los datos de electricidad de SEG Ingeniería para Chile, Brasil, Argentina y Paraguay tienen cobertura completa solo a partir de 2025. Para años anteriores, la base de datos registra solo el precio de Uruguay (UTE) en la serie histórica completa, con datos parciales de Paraguay desde 2018. La comparación longitudinal de electricidad no es posible con la fuente disponible.

- ⁷ Baumol, W.J., Panzar, J.C. y Willig, R.D. (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Jovanovich, New York. En mercados contestables, la mera amenaza de entrada de competidores disciplina los precios incluso con pocos actores.
- ⁸ Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículo 47 (texto reformado por plebiscito de 31 de octubre de 2004): 'El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales... El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.'

Referencias del Bloque II

- Baumol, W.J., Panzar, J.C. y Willig, R.D. (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Illanes, G. y Ramos, X. (2016). Elasticidades de demanda de combustibles en Uruguay. Documento de Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Lerner, A.P. (1934). The concept of monopoly and the measurement of monopoly power. *Review of Economic Studies*, 1(3), 157–175.
- Megginson, W.L. y Netter, J.M. (2001). From state to market: a survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321–389.
- MIEM/DNETN (2023). *Balance Energético Nacional 2023*. Ministerio de Industria, Energía y Minería, Montevideo.
- SEG Ingeniería (2026). *Reporte de Indicadores Energéticos — Región*. Disponible en: www.segingeneria.com/category/indicadores/ [acceso: abril 2026].
- Stiglitz, J.E. (1994). *Whither Socialism?* MIT Press, Cambridge.
- URSEA (2024). *Informe de seguimiento del mecanismo de Precio de Paridad de Importación (PPI)*. Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, Montevideo.
- Uruguay, Constitución de la República (2004). Artículo 47: derecho al agua y saneamiento. Reforma aprobada por plebiscito 31/10/2004. Poder Legislativo, Montevideo.
- Uruguay, Ley N° 19.889 (2020). *Ley de Urgente Consideración. Artículos 293–295: mecanismo PPI combustibles*. Poder Legislativo, Montevideo.

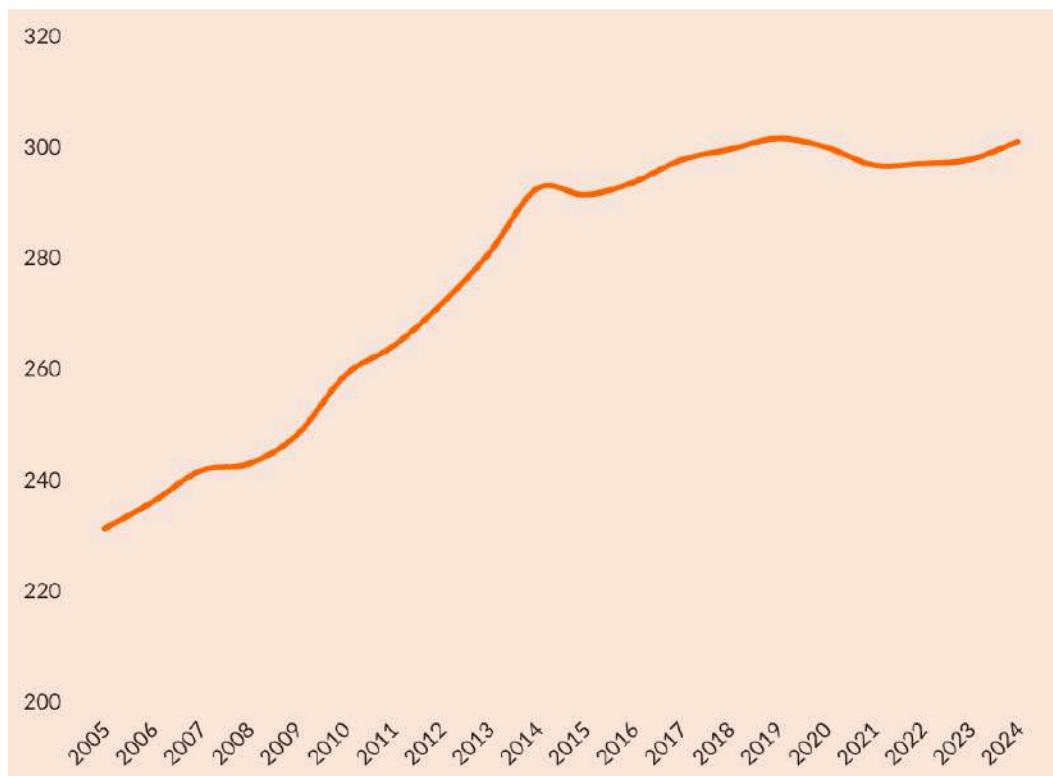
Bloque III: El Estado Empleador

3.1 Dimensión y crecimiento del empleo público

El empleo público es uno de los mecanismos más directos a través de los cuales el Estado ejerce su peso sobre la economía. No solo porque determina una fracción significativa del empleo total, sino porque la estructura de sus remuneraciones tiene efectos que se propagan al mercado laboral privado, a la competitividad del país y a la sostenibilidad fiscal de largo plazo. En Uruguay, la evidencia del período 2005–2024 revela una trayectoria de expansión sostenida anualmente que combina dos vectores que en el sector privado son incompatibles: aumento del empleo y aumento del salario real simultáneos desconociendo la evolución de la actividad económica.

Entre 2005 y 2024, el número de funcionarios públicos en Uruguay pasó de 231.270 a 301.893, un incremento de **70.623 vínculos, equivalente a un crecimiento del 30,5%** en diecinueve años. ¹ Al mismo tiempo, el salario real del sector público creció un 49,7% acumulado en el mismo período, medido como el cociente del promedio anual del Índice de Salario Real del Sector Público del 2024 y el del 2005 publicados por el INE. ² La masa salarial del Gobierno Central – BPS (GC-BPS), expresada en dólares corrientes, pasó de USD 797 millones en 2005 a USD 4.055 millones en 2024, una expansión del 509,1%.

Gráfico 7: Vínculos laborales del Estado (en miles)



Fuente: Elaboración CED en base a ONSC.

3.2 Uruguay en perspectiva internacional

En el contexto latinoamericano, Uruguay exhibe una de las mayores proporciones de empleo público sobre empleo total. Con un 17,4% del empleo total en el sector público en 2024. En base a los datos presentados por ILOSTAT, Uruguay ocupa el primer lugar entre doce países de América Latina, 6,2 puntos porcentuales por encima del promedio regional (11,2%).³ Países con estructuras productivas comparables como Chile tienen proporciones de empleo público cercanas al 10%, más de 6 puntos por debajo de Uruguay.

La comparación con la OCDE requiere una lectura más matizada. Con un 15,9% de promedio en la muestra seleccionada, países como Canadá (21,6%) y Francia (20,2%) superan ampliamente a Uruguay en proporción de empleo público. Sin embargo, esa comparación directa omite un elemento fundamental: la trayectoria y el retorno. Francia y Canadá llegaron a esos niveles de empleo público a lo largo de varias décadas de consolidación institucional, y obtienen a cambio sistemas de educación, salud e infraestructura de calidad internacional verificable. Uruguay llegó a su nivel actual mediante una expansión del 30,5% en apenas

diecinueve años, sin que haya evidencia de una mejora equivalente en la calidad de los servicios públicos prestados. El problema, como se desarrolla en la sección siguiente, no es el stock de empleo público sino la dinámica de expansión y la ausencia de restricción presupuestaria que la habilita.

3.3 Evolución salarial: la doble expansión y la ausencia de restricción presupuestaria

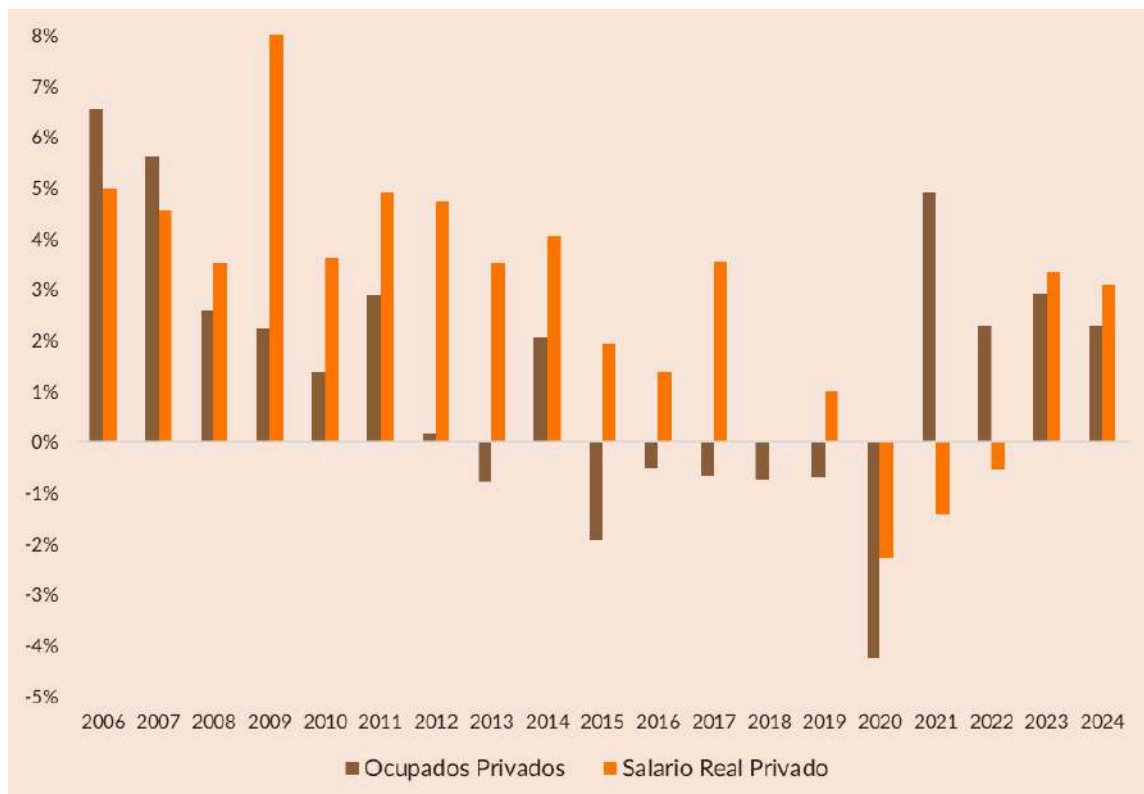
En cualquier mercado laboral competitivo, el salario real y el nivel de empleo mantienen una relación inversa en el corto y mediano plazo: cuando el costo laboral sube por encima de la productividad marginal del trabajo, las empresas ajustan reduciendo la demanda de trabajadores. Es el mecanismo básico de la ley de demanda aplicada al mercado de trabajo, documentado ampliamente en la literatura empírica desde Hamermesh (1993).⁴ En el sector privado uruguayo, ese mecanismo opera con normalidad: los aumentos de salario real por encima de la productividad se pagan con menor dinamismo en la contratación o con desempleo.

Gráfico 8: Variación anual promedio de Ocupados y Salario Real en el sector público



Fuente: Elaboración CED en base a ONSC e INE.

Gráfico 9: Variación anual promedio de Ocupados y Salario Real en el sector privado.



Fuente: Elaboración CED en base a INE.

El sector público opera bajo una lógica radicalmente distinta. No existe una señal de precios que discipline la decisión de empleo porque el costo no recae sobre una cuenta de resultados sino sobre el contribuyente. El resultado es el que muestran los datos para Uruguay en el período 2005–2024: el Estado aumentó el salario real de sus funcionarios y al mismo tiempo expandió la planta de personal, de manera simultánea y sostenida durante dos décadas. Esa combinación es, por definición, imposible de sostener en el sector privado durante un período prolongado.

La lectura de los gráficos 9 y 10 revela varios patrones relevantes. En términos de variación real anual promedio para el período completo 2006–2024, el salario real privado creció marginalmente más que el público (2,7% vs. 2,2% por año). Sin embargo, esa lectura agregada oculta un fenómeno más significativo: el sector público muestra una asimetría sistemática entre fases de expansión y contracción económica que el sector privado no tiene. Durante el año de mayor estrés económico del período — 2020, con una caída del PIB real del 7,4% — el salario real del sector público cayó apenas 0,7%, mientras el privado cayó 2,3%. Y mientras el empleo privado se contrajo 3,6%, el público disminuyó apenas 0,5%. Esta resistencia al ajuste no es una virtud si se financia con déficit fiscal: en 2020 las remuneraciones públicas superaron el 5% del PIB, el máximo de la serie.

El argumento más contundente no está en la variación anual sino en el análisis conjunto de las dos variables. A lo largo de los diecinueve años analizados, el Estado uruguayo aumentó simultáneamente el salario real (+49,7% acumulado) y el empleo (+30,5% acumulado). La masa salarial pública en dólares corrientes se multiplicó por cinco. Ninguna empresa privada sostenible puede aumentar su costo laboral unitario y su dotación de personal al mismo tiempo durante dos décadas sin que el mercado lo discipline. El Estado puede hacerlo porque no tiene una restricción presupuestaria dura: el financiamiento proviene de la recaudación tributaria, que es una transferencia coercitiva desde el sector privado. En los términos de Kornai (1986), el sector público opera con una *restricción presupuestaria blanda*: las pérdidas de eficiencia no generan señales de ajuste porque el costo lo absorbe el contribuyente, no quien toma la decisión de gastar.⁵

3.4 Perfil ocupacional: la estructura del empleo público uruguayo

La composición del empleo público uruguayo por tipo de ocupación revela un rasgo estructural que tiene implicancias directas sobre la eficiencia salarial. Según la Encuesta Continua de Hogares procesada por Baez, Brassiolo, Estrada y Fajardo (2022) con datos del período 2017–2019, el 58,9% del empleo público uruguayo corresponde a categorías de baja y media-baja calificación: trabajadores en funciones administrativas de oficina (41,3%) y en tareas elementales (17,6%), según la clasificación internacional de ocupaciones ISCO-08.⁶ Esta proporción es la más alta de los tres países analizados en ese estudio — superior a Brasil (42,9%) y México (47,3%) — y refleja decisiones históricas de dimensionamiento del Estado que priorizaron la cobertura de vacantes sobre la especificidad funcional.

3.5 La brecha salarial y la estimación del malgasto en remuneraciones

La pregunta sobre la eficiencia salarial del sector público no se responde comparando niveles nominales de salario sino estimando en cuánto remunera el Estado por encima de lo que el mercado privado pagaría por el mismo perfil de trabajador. Esa diferencia — la prima salarial pública — puede estar justificada para perfiles escasos o con exigencias específicas. Pero cuando persiste de manera sistemática para trabajadores de baja calificación, en categorías

donde el mercado privado ofrece un referente claro, señala una ineficiencia técnica en el gasto: se está pagando más de lo necesario para proveer un servicio de calidad equivalente.

El estudio de Baez et al. (2022), basado en microdatos de la ECH-INE para el período 2017–2019, estima mediante una ecuación minceriana con controles por edad, género, nivel educativo y tipo de ocupación que la brecha salarial bruta público-privada en Uruguay es del 15%: un trabajador del sector público gana en promedio un 15% más que un trabajador con características observables equivalentes en el sector privado. Esta brecha refleja tanto el efecto de pertenecer al sector público como la posibilidad de que los trabajadores que se incorporan al sector estén positivamente seleccionados —es decir, que tengan características no observables que les permitirían ganar más también en el sector privado—. Para Uruguay, los datos disponibles no permiten descomponer ambos efectos; los autores sí lo hacen para Brasil y México mediante efectos fijos individuales y encuentran que la prima salarial pura, neta de selección, es positiva y significativa pero menor que la brecha .

Para estimar el costo fiscal de esa brecha, el presente documento aplica la metodología del BID (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018): se aplica la brecha observada *únicamente* a la proporción de la masa salarial correspondiente a trabajadores de menor calificación — las categorías Administrativos y Elementales, que representan el 58,9% del empleo público y para quienes la prima no tiene justificación en escasez de talento.

Recuadro 3: Metodología de estimación del malgasto salarial

Fórmula: $\text{Exceso de gasto} = \text{Masa salarial pública total} \times \text{Proporción menos calificados} \times \text{Brecha salarial}$
Masa salarial pública (GC-BPS, 2024): 5% del PIB = USD 4.055 millones
Proporción trabajadores menos calificados: 60% (Administrativos 41,3% + Elementales 17,6% = 58,9% ≈ 60%; Fuente: Baez et al., 2022)
Brecha salarial público-privada: 15% (Fuente: Baez et al., 2022 — brecha observada, cota superior conservadora)
Resultado: $5\% \times 0,60 \times 0,15 = 0,45\% \text{ del PIB} \approx \text{USD } 364 \text{ millones}$

El resultado de 0,45% del PIB, equivalente a USD 364 millones, representa el costo que pagan los contribuyentes por una estructura de remuneraciones que no refleja las condiciones del mercado laboral para las categorías de menor calificación del sector público. Para dimensionar ese número: equivale aproximadamente al presupuesto anual del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, o a financiar durante diez años la construcción de diez liceos de mediana escala. Es además una estimación conservadora — el cálculo excluye las empresas públicas, cuya masa salarial y diferencial con el sector privado probablemente sean mayores.

3.6 Rigidez estructural y propuestas de reforma

El análisis anterior identifica tres problemas interrelacionados en el empleo público uruguayo: una escala elevada en términos comparados, una dinámica de expansión que opera sin restricción presupuestaria efectiva, y una estructura de remuneraciones que sobrepaga a los trabajadores de menor calificación. Los tres problemas tienen una raíz común: la ausencia de mecanismos de mercado que disciplinen las decisiones de empleo y remuneración en el sector público.

La estabilidad funcional consagrada en el artículo 60 de la Constitución uruguaya, la cobertura del Consejo de Salarios para el sector público, y la debilidad de los sistemas de evaluación de desempeño configuran un mercado laboral público donde los incentivos a la productividad son débiles y la movilidad funcional es escasa. Esta arquitectura institucional tiene una consecuencia fiscal precisa: el gasto en remuneraciones es rígido hacia abajo.

Reformar el empleo público no requiere una reducción masiva de planta. Requiere, en cambio, avanzar en tres direcciones que son compatibles con el respeto de los derechos adquiridos: **(i)** incorporar sistemas de evaluación de desempeño con efectos reales sobre remuneraciones y promoción, siguiendo la evidencia internacional sobre lo que funciona (véase OCDE, 2019); **(ii)** revisar la estructura de escalafones para alinear las remuneraciones con las calificaciones requeridas y con las condiciones del mercado privado, especialmente en las categorías de baja calificación donde la brecha es mayor; y **(iii)** establecer una gestión activa de la dotación que fije techos de crecimiento vinculados a la evolución del PIB y permita reasignar funciones sin necesidad de nueva contratación.

Notas

¹ Fuente: OPP/MEF, elaboración CED en base a Series_Rami. Los datos de funcionarios incluyen Administración Central, Organismos Docentes y BPS. No incluyen empresas públicas ni gobiernos departamentales.

² INE Uruguay. Índice Medio de Salarios Nominales, Base Julio 2008=100. Índice de Precios al Consumo, Base Octubre 2022=100, rebaseado a 2005=100 para deflactor. Promedios anuales calculados por CED.

³ ILOSTAT — Public sector employment as % of total employment. Último dato disponible por país: Uruguay y Argentina 2024; resto 2025. Colombia: subestimado por tercerización vía consultores externos.

- ⁴ Hamermesh, D.S. (1993). *Labor Demand*. Princeton University Press. La elasticidad precio de la demanda de trabajo es negativa y estadísticamente significativa en prácticamente todos los contextos institucionales analizados.
- ⁵ Kornai, J. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1), 3–30. El concepto describe instituciones donde las pérdidas son cubiertas por el Estado sin mecanismo de mercado que discipline la ineficiencia.
- ⁶ Baez et al. (2022), Tabla 2. Clasificación ISCO-08 según WWBI (Worldwide Bureaucracy Indicators). La comparación con Brasil (42,9%) y México (47,3%) corresponde a la misma fuente y metodología.
- ⁷ Baez et al. (2022), Tabla 4, columna (5). Coeficiente 0,155, significativo al 1%. Controla por edad, edad cuadrada, género, nivel educativo máximo y tipo de ocupación. Muestra restringida a asalariados entre 30 y 60 horas semanales, excluyendo el 3% extremo de la distribución salarial.
- ⁸ La literatura es consistente al respecto: Cerda y Pessino (2018), Gasparini et al. (2015) y Gallegos et al. (2011) coinciden en que la prima salarial pública es positiva y significativa para trabajadores menos calificados y nula o negativa para los más calificados.

Referencias del Bloque III

- Altinok, N. y Pessino, C. (2018). Growth, productivity and public spending. En: Izquierdo, Pessino y Vuletin (eds.), *Mejor gasto para mejores vidas*. BID, Washington D.C.
- Baez, M.J., Brassiolo, P., Estrada, R. y Fajardo, G. (2022). Going subnational: wage differentials across levels of government in Brazil, Mexico, and Uruguay. CAF Working Paper #2021/21 / World Development. Corporación Andina de Fomento.
- Cerda, R. y Pessino, C. (2018). Estimating public sector wage gaps in Latin America. En: Izquierdo, Pessino y Vuletin (eds.), *Mejor gasto para mejores vidas*. BID, Washington D.C.
- Gallegos, F., Huneus, C. y Repetto, A. (2011). Brecha salarial público-privada en América Latina. Mimeo.
- Gasparini, L. et al. (2015). Distributional consequences of labor demand adjustments to a wealthier world. CAF Working Paper.
- Hamermesh, D.S. (1993). *Labor Demand*. Princeton University Press, Princeton.
- ILOSTAT (2025). Public sector employment as % of total employment. International Labour Organization. Disponible en: ilostat.ilo.org.
- INE Uruguay (2025). Índice Medio de Salarios Nominales — Nivel General, Sector Público y Privado. Base Julio 2008=100. Instituto Nacional de Estadística, Montevideo.
- INE Uruguay (2025). Índice de Precios al Consumo. Base Octubre 2022=100. Instituto Nacional de Estadística, Montevideo.
- Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (eds.) (2018). *Mejor gasto para mejores vidas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Kornai, J. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1), 3–30.
- MEF/OPP Uruguay (2024). Resultado del Sector Público — Series anuales. Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo.
- OCDE (2019). *Government at a Glance 2019*. OCDE Publishing, Paris.
- Uruguay, Constitución de la República (1967, actualizada). Artículo 61. Poder Legislativo, Montevideo.

Bloque IV: libertad económica en Uruguay

Uruguay en los índices de libertad económica: lo que los datos dicen

Los grandes indicadores fiscales presentados en los bloques anteriores tienen una limitación inherente: son datos nacionales, contruidos con metodologías propias, que permiten ver la trayectoria de Uruguay pero hacen difícil la comparación sistemática con otros países. Para superar esa limitación, este bloque recurre a dos índices internacionales de referencia que miden, con metodología estandarizada y alcance global, el grado de libertad económica de 165 países del mundo: el Economic Freedom of the World del Fraser Institute, que elabora el Centro de Estudios para el Desarrollo junto a casi cien instituciones de la red global de libertad económica, y el Index of Economic Freedom de la Heritage Foundation, que publica anualmente desde 1995 el estado de la libertad económica en más de 180 países.

Ambos índices construyen su medición a partir de decenas de indicadores que capturan dimensiones que los datos fiscales tradicionales no recogen: el peso de las empresas públicas en la economía, la carga regulatoria sobre la actividad privada, la efectividad del sistema judicial, la libertad de comercio e inversión, y la salud del sistema monetario. Su fortaleza es precisamente esa amplitud: permiten ver el tamaño y el rol del Estado uruguayo en toda su complejidad, no solo en su dimensión tributaria.

El resultado de ese análisis es, en términos generales, consistente con lo que los datos fiscales ya habían sugerido: Uruguay tiene un Estado que creció en las últimas dos décadas y que en su dimensión regulatoria y de intervención en la economía se aleja progresivamente de los estándares de las economías más dinámicas de la región. Pero los índices también revelan algo que los datos fiscales no capturan: Uruguay construyó simultáneamente instituciones de alta calidad — sistema judicial, protección de la propiedad, control de la corrupción — y esa paradoja es el centro del análisis de este bloque.

4.1 El índice Fraser: la trayectoria de largo plazo

El índice Fraser mide la libertad económica en cinco áreas: tamaño del gobierno, sistema legal y derechos de propiedad, solidez monetaria, libertad de comercio internacional y regulación. Para Uruguay, la serie histórica disponible cubre desde 1970 hasta 2023 — más de cinco décadas de datos comparables — lo que permite una lectura de largo plazo que pocos indicadores pueden ofrecer.

La primera lectura del índice global es relativamente favorable: Uruguay pasó de un puntaje de 6.48 en 1990 a un pico de 7.48 en 2011, y se ubica en 7.16 en 2023. Ese puntaje lo coloca en el puesto 53 entre 165 países — una posición de mitad superior en el ranking mundial. En la región, Uruguay está por encima del promedio latinoamericano. Y en términos históricos, el país es hoy más libre económicamente que hace treinta años.

Si el análisis se detuviera aquí, la conclusión sería tranquilizadora. Pero la fortaleza del índice Fraser es precisamente que no se agota en el puntaje global — permite desagregar por áreas y ver qué mejoró, qué empeoró, y con qué velocidad. Y es en esa desagregación donde el diagnóstico se complica.

Recuadro 4.1: Fraser EFW, evolución del puntaje global y del Área 1 — Uruguay

Año	Puntaje global	Ranking global	Área 1: Tamaño gobierno (puntaje)	Ranking Área 1	Área 5: Regulación (puntaje)	Ranking Área 5
1990	6.48	30°/117	7.12	15°	7.06	24°
1995	6.34	46°/123	6.94	34°	6.86	21°
2000	7.20	39°/158	6.73	70°	6.76	57°
2005	7.30	43°/161	7.28	55°	6.48	73°
2010	7.47	36°/162	7.06	55°	6.94	54°
2011	7.48	36°/162	7.31	51°	7.02	41°
2015	7.26	53°/162	6.94	72°	6.77	63°
2019	7.31	58°/165	6.53	93°	6.99	47°

2020	7.07	59°/165	6.29	99°	6.92	39°
2023	7.16	53°/165	6.45	98°	6.51	76°

Fuente: Fraser Institute — Economic Freedom of the World, ediciones 2000-2025. Elaboración propia CED.

4.2 El Área 1: la señal más preocupante del índice

El Área 1 del índice Fraser mide el tamaño del gobierno en su acepción más amplia: no solo el nivel del gasto público sino también el peso de las empresas públicas en la economía, la importancia de las transferencias y subsidios como mecanismo de asignación de recursos, y el nivel impositivo marginal sobre el ingreso y las inversiones. Es, de los cinco componentes del índice, el que más directamente refleja el argumento central de este documento.

La trayectoria del Área 1 para Uruguay es la de una caída prolongada con una sola recuperación parcial. En 1980, Uruguay tenía el puesto 11 en este componente entre 110 países del ranking — estaba entre los once Estados más acotados del mundo en términos de tamaño y participación en la economía. En 2023, ese puesto es el 98 entre 165. Es una pérdida de 87 posiciones en cuatro décadas. No existe otro área del índice que muestre un deterioro de esa magnitud.

La caída no fue lineal. Hubo un período de recuperación entre 2005 y 2012, cuando el puntaje del Área 1 subió de 7.28 a 7.43 — el máximo histórico de la serie. Ese período coincide, paradójicamente, con los primeros años del gobierno del Frente Amplio, cuando la bonanza de commodities permitió expandir el gasto sin que la presión fiscal subiera de forma inmediata. Pero a partir de 2012, cuando el ciclo externo comenzó a moderarse y el gasto ya incorporado se volvió estructuralmente rígido, el puntaje entró en una caída sostenida que lo llevó a su mínimo histórico en 2020 — 6.29 puntos y puesto 99 — y de la que no se ha recuperado. En 2023 el puntaje es 6.45 y el ranking es 98.

Para dimensionar lo que significa esa caída: en 2011, cuando el Área 1 estaba en su pico de 7.31 puntos, Uruguay se ubicaba en el puesto 51. En 2023, con 6.45 puntos, está en el puesto 98. Son 0.86 puntos menos y 47 posiciones perdidas en doce años. A ese ritmo, y si no se producen cambios estructurales en la política fiscal, Uruguay podría estar por debajo del puesto 100 en esta dimensión de forma permanente antes del final de la presente década.

El Área 5 — Regulación — muestra un patrón similar aunque con menor magnitud. Uruguay pasó del puesto 21 en 1995 al 76 en 2023, con un deterioro especialmente pronunciado a partir de 2022. Esto es relevante porque la regulación tiene un impacto directo sobre los costos de hacer negocios, la inversión y la competitividad que va más allá de lo que capturan los indicadores fiscales.

Recuadro 4.2: Área 1 Fraser (Tamaño del Gobierno) Uruguay vs. países de referencia — 2023

País	Puntaje Área 1 (2023)	Ranking Área 1 (2023)	Puntaje Global (2023)	Tendencia Área 1
Nueva Zelanda	8.4 (ref.)	~5°	8.6	Estable-mejora
Irlanda	7.9 (ref.)	~15°	8.4	Mejora sostenida
Chile	~7.3	~35°	~7.8	Estable
Perú	~7.5	~25°	~7.2	Estable
Paraguay	~7.8	~20°	~7.1	Mejora
Colombia	~6.9	~55°	~7.0	Leve deterioro
Uruguay	6.45	98°/165	7.16	Deterioro sostenido
España	~5.8	~130°	~6.9	Estable-deterioro
Brasil	~5.5	~140°	~5.8	Deterioro

Nota: Valores de países de referencia son estimaciones basadas en la edición 2024 del informe. Uruguay: dato exacto de la serie procesada por CED. Fuente: Fraser Institute EFW 2024-2025.

4.3 El índice Heritage: la paradoja uruguaya

El índice Heritage cuenta una historia más compleja que Fraser, y esa complejidad es analíticamente valiosa. El puntaje global de Heritage muestra una mejora sostenida para Uruguay: de 62.5 puntos en 1995 a 69.8 en 2024, con el ranking pasando del puesto 37 al 27

en el mismo período. Para un defensor del modelo uruguayo actual, esos números son el argumento por excelencia: Uruguay mejoró en libertad económica según Heritage, está en el cuarto de los países más libres del mundo, y es el cuarto más libre de las Américas.

Pero ese argumento se desmorona en el momento en que se desagregan los subíndices. El puntaje global de Heritage es el promedio de trece componentes muy distintos entre sí, y el promedio esconde una historia de dos Uruguay: uno que mejoró notablemente en sus instituciones, y otro que se deterioró en sus condiciones para la actividad económica privada.

El primer Uruguay — el institucional — es un logro real. Los Derechos de Propiedad pasaron de 50 puntos en 1995 a 84.8 en 2024. La Integridad Gubernamental pasó de 50 a 78.1. La Efectividad Judicial, medida desde 2017, pasó de 66.8 a 81.1. Uruguay construyó un Estado de derecho sólido, con control razonable de la corrupción y un sistema judicial que funciona con niveles de independencia superiores al promedio regional. Estos son avances genuinos que el documento del CED reconoce como tales porque la honestidad intelectual es parte de la credibilidad del análisis.

El segundo Uruguay — el económico — cuenta la historia opuesta. La Carga Tributaria pasó de 84.6 puntos en 1995 a 73.8 en 2024: una caída de casi 11 puntos que refleja el aumento consistente de la presión impositiva documentado en los bloques anteriores. El gasto gubernamental pasó de 79.6 en 1995 a 71.6 en 2024. La Libertad Financiera colapsó de 50 puntos en los primeros años de la serie a 30 puntos a partir de 2006, reflejando la expansión de la banca pública y la consolidación del Estado como actor dominante en el sistema financiero. La Libertad de Inversión cayó de 70 a 60 puntos. La Libertad Laboral pasó de 75.9 en 2005 a 61.0 en 2024.

La paradoja uruguaya, entonces, es esta: el país mejoró en las dimensiones del Estado que garantizan el funcionamiento del mercado — reglas claras, propiedad protegida, jueces independientes — pero al mismo tiempo empeoró en las dimensiones que determinan si el mercado tiene espacio para operar: presión fiscal creciente, gasto gubernamental en expansión, banca pública dominante, mercado laboral rígido. El Estado uruguayo aprendió a ser un árbitro más confiable pero simultáneamente se convirtió en un jugador cada vez más grande en el partido que arbitra.

4.4 La comparación internacional: dónde está Uruguay realmente

La comparación entre Uruguay y sus pares en los índices de libertad económica ofrece una perspectiva que complementa y enriquece el análisis de los bloques anteriores. Permite ubicar

al país no solo en términos de su trayectoria propia sino en relación con las economías con las que compite por inversión, talento y mercados.

En el índice Heritage, el puntaje global de 69.8 ubica a Uruguay en lugar 32 de 184. Pero esa posición promedia fortalezas institucionales genuinas con debilidades económicas reales. En el subíndice de Gasto Gubernamental — 72 puntos — Uruguay está ligeramente por debajo de Chile (73.4) y muy por debajo de Paraguay (81.6) y Perú (81.8), dos economías que tienen un Estado significativamente más acotado en esta dimensión. En Carga Tributaria — 73.3 puntos — Uruguay está mejor que Colombia (68.7) y Argentina (67.0), pero peor que Paraguay (96.0) y Perú (79.1). En Libertad Financiera, con 30 puntos, Uruguay está en el nivel más bajo posible dentro del rango donde Heritage ya considera que el Estado domina el sector — el mismo nivel que Argentina, Brasil y Bolivia.

En el índice Fraser, el contraste es aún más marcado. El Área 1 de Uruguay — 6.45 puntos, puesto 98 — lo coloca por debajo de prácticamente toda América Latina en términos de acotamiento del tamaño del gobierno. Países como Paraguay, Perú y Chile, que no son precisamente ejemplos de liberalismo extremo, tienen puntajes en Área 1 sustancialmente mejores. Irlanda — el caso de desarrollo más relevante para comparar con Uruguay, por haber partido de una situación económica similar en los años 80 — tiene un puntaje en Área 1 que 22% superior al uruguayo, y esa diferencia explica en buena medida por qué Irlanda creció a tasas del 5-7 por ciento anual durante tres décadas mientras Uruguay crecía al 2-3 por ciento.

La comparación con Irlanda merece una mención especial porque es el contrafáctico más relevante que los datos sugieren. En 1990, Uruguay e Irlanda tenían niveles de desarrollo per cápita comparables. Las tres décadas siguientes los separaron radicalmente: Irlanda abrió su economía, redujo el tamaño del Estado, eliminó barreras a la inversión y construyó instituciones sólidas que atrajeron capital y talento globales. Uruguay construyó instituciones sólidas — en eso los dos países coinciden — pero mantuvo y expandió el Estado en lugar de acotarlo. El resultado es que hoy el PIB per cápita irlandés cuadruplica al uruguayo. Si bien hay razones geográficas, demográficas y culturales que explican esa diferencia. La diferencia fundamental es la política económica.

4.5 La lectura integrada: dos índices, un diagnóstico

Fraser y Heritage miden cosas distintas con metodologías distintas, y no siempre coinciden en sus conclusiones para todos los países. Para Uruguay, sin embargo, las señales que los dos índices envían son sorprendentemente convergentes y se refuerzan mutuamente.

Ambos índices confirman que Uruguay tiene instituciones de calidad superior al promedio regional. La protección de la propiedad privada, el control de la corrupción y la independencia judicial son dimensiones en las que Uruguay se destaca en América Latina y en las que se acerca a estándares propios de economías desarrolladas. Esto no es un logro menor y no debe ser subestimado: esas instituciones son el cimiento sobre el que cualquier reforma económica futura deberá construirse.

Pero ambos índices también confirman que ese cimiento institucional convive con un Estado económicamente sobredimensionado. Fraser lo captura en el Área 1 — donde Uruguay ocupa el puesto 98 entre 165 países — y Heritage lo captura en la combinación de carga tributaria declinante, libertad financiera mínima y un gasto gubernamental que superó durante años a sus pares regionales más eficientes. Los dos índices, cada uno a su manera, dicen lo mismo: Uruguay construyó buenas reglas pero las aplica en una economía donde el Estado tiene demasiada presencia directa.

Esa combinación — buenas instituciones, Estado grande — no es un equilibrio estable. Las buenas instituciones son condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Sin el espacio para que la iniciativa privada opere, compita y se financie en condiciones que no estén distorsionadas por la presencia dominante del Estado, las instituciones de calidad producen resultados mediocres. Uruguay lo experimenta exactamente así: tiene las reglas de un país que debería crecer al 4 o 5 por ciento anual pero crece al 1 o 2 por ciento.

La conclusión que los índices de libertad económica aportan al diagnóstico central de este documento es, entonces, precisa y documentada: el problema de Uruguay no es de instituciones sino de espacio. El Estado uruguayo construyó buenas instituciones y luego las llenó con una presencia tan extensa que dejó poco lugar para que el sector privado genere la riqueza que esas instituciones deberían facilitar. Resolver esa contradicción es el desafío de política económica más importante que Uruguay enfrenta en el mediano plazo.

4.6 Conclusiones del bloque

El análisis combinado de los índices Fraser y Heritage permite extraer cuatro conclusiones que sintetizan el diagnóstico de este bloque y se articulan con el argumento central del documento.

Primera: el puntaje global no es el indicador relevante. Uruguay tiene un puntaje global de libertad económica razonable en ambos índices porque promedia fortalezas institucionales

reales con debilidades económicas reales. El análisis por subíndices revela una historia de dos Uruguay que el promedio borra.

Segunda: el deterioro en Área 1 (Fraser) es el dato más preocupante de toda la serie. Pasar del puesto 15 en 1990 al puesto 98 en 2023 en el componente de Tamaño del Gobierno — con 165 países en el ranking — no es una fluctuación estadística. Es el reflejo numérico de una tendencia estructural de expansión del Estado que los bloques anteriores documentaron con los datos fiscales nacionales.

Tercera: la paradoja uruguaya es real y hay que nombrarla. Uruguay mejoró en las dimensiones institucionales que protegen el mercado y empeoró en las dimensiones que determinan cuánto espacio tiene el mercado para operar. Esa combinación produce un equilibrio de bajo crecimiento que no se resuelve solo con más inversión en infraestructura ni con mayor gasto social.

Cuarta: el caso irlandés es el contrafáctico más relevante. Irlanda y Uruguay tenían niveles de desarrollo comparables en 1980. Irlanda combinó buenas instituciones con un Estado acotado y apertura económica. El resultado fue un crecimiento que cuadruplicó el PIB per cápita uruguayo en tres décadas. Esa no es una diferencia de suerte — es una diferencia de política económica.

Bloque V: CONCLUSIONES — Lo que el conjunto de la evidencia indica

El diagnóstico en una frase

Uruguay no tiene un problema de un Estado que recauda poco ni de instituciones débiles. Tiene un problema de un Estado que creció más rápido que su capacidad de generar valor, que cobra como una economía desarrollada y entrega resultados de una economía en desarrollo, y cuya estructura de gasto se ha vuelto tan rígida que ningún gobierno —cualquiera sea su signo— puede reformarla dentro de las reglas actuales. El problema no es ideológico. Es de eficiencia, de composición y de rigidez.

1. La expansión fue una decisión, y no se revisó cuando el contexto cambió

El tamaño actual del Estado uruguayo no es un dato histórico inmutable ni una característica intrínseca del país. Es el resultado de una expansión deliberada y reciente: entre 2005 y 2025 la presión fiscal y el gasto primario crecieron de forma sostenida, en un ciclo de bonanza externa, y no se corrigieron cuando ese ciclo se agotó. Lo que se incorporó en años buenos quedó como estructura permanente en años normales.

2. El problema no es de ingresos: es de gasto y, sobre todo, de su composición

Entre 2005 y 2025 la presión fiscal aumentó 3,3 puntos del PIB (de 23,8% a 27,1%), mientras el gasto primario se expandió más del doble de rápido: 7,6 puntos (de 21,3% a 28,9%). El resultado primario, que en 2005 era un superávit de 2,5% del PIB, se transformó en un déficit de 1,8% en 2025 —un deterioro de 4,3 puntos—. A valores del producto de 2025 (un PIB del orden de los USD 85.500 millones), el solo aumento de la presión fiscal equivale a más de USD 2.800 millones anuales adicionales que el Estado extrae de la economía. Cada vez que los ingresos subieron, el gasto subió más rápido, y la brecha no se cerró: incluida la carga de intereses, el déficit global del sector público alcanzó el 4,7% del PIB en 2025, el nivel más alto fuera de años de crisis desde que existen registros confiables. Pero el dato decisivo no es el monto sino la composición: el 83% del gasto primario está comprometido en tres rubros prácticamente inmodificables en el corto plazo —pasividades, transferencias y remuneraciones—. La rigidez, no la recaudación, es el verdadero obstáculo de la política fiscal uruguaya.

3. El gasto alto no está comprando resultados donde más importa

Las dos funciones donde Uruguay más se aparta, por exceso, del patrón de gasto de sus comparadores —educación y seguridad— son justamente donde los resultados son más débiles.

En educación, Uruguay destina el 17,5% de su gasto público al sector, la proporción más alta de toda la muestra internacional —por encima del promedio OCDE (11,8%), de Chile (16,1%) y de toda Europa comparada—. El retorno no acompaña: en PISA 2022 obtuvo 409 puntos en matemática frente a 472 de la OCDE, y se ubicó por debajo de Chile en las tres áreas evaluadas, pese a que Chile prioriza menos la educación en su presupuesto. La trayectoria lo confirma con la métrica que suele oponerse a este argumento, el gasto por alumno: medido en dólares PPA constantes, el gasto por estudiante de secundaria se multiplicó por más de cuatro entre 2003 y 2019 (de USD 937 a USD 3.930), mientras la tasa de egreso de la educación media apenas pasó de 33% a 43% y se mantiene cerca del 52% en 2024 —dejando a casi la mitad de los jóvenes sin completar la educación obligatoria y persistentemente por debajo de la meta oficial (75%)—. El contraste regional cierra el punto: con un gasto por alumno 37% superior al promedio latinoamericano, Uruguay gradúa al 42% de sus estudiantes de secundaria frente a más del 85% de Chile —el doble— y se ubica entre los tres países de menor graduación de la región, solo por encima de Guatemala y Honduras.

En seguridad, Uruguay destina el 6,5% de su presupuesto a orden público, frente a un promedio OCDE del 4,1% —un exceso de 3 puntos porcentuales—. Los resultados evolucionaron en sentido contrario: la tasa de homicidios pasó de 7,8 por cada 100.000 habitantes en 2012 a 10,7 en 2022 —un aumento del 37%— y se mantenía cerca de 10 en 2025, casi dos veces la de Chile (6,4) y por encima de Argentina (4,6) y Paraguay (7,8). El propio Ministerio del Interior reconoció públicamente, en 2025, que el presupuesto de seguridad “se ha más que duplicado en veinte años” sin alcanzar los resultados buscados, describiéndolo como un problema de “calidad del gasto”: más recursos y, simultáneamente, más problemas de seguridad.

En ambos casos el patrón es el mismo: más recursos no se tradujeron en más servicio. Una parte significativa del gasto se consume en la estructura antes de llegar al ciudadano.

4. El Estado empresario cobra una prima que no se ve en el presupuesto

Durante los 213 meses de la serie analizada, sin una sola excepción, los combustibles fueron más caros en Uruguay que en la referencia regional —en promedio 41% más el gasoil y 35% más la nafta— lo que implicó que anualmente en promedio se paga un sobreprecio de USD 678 millones. Ese sobreprecio es una transferencia de los consumidores hacia el fisco que no aparece en ninguna línea del presupuesto pero es económicamente equivalente a un impuesto, y se comportó de manera asimétrica: cuando el precio internacional cae, la prima tiende a ampliarse en lugar de reducirse.

5. El empleo público se expandió sin restricción y sobrepaga donde no hay escasez

Entre 2005 y 2024 el número de funcionarios públicos pasó de 231.270 a 301.893 —un aumento de 70.623 vínculos, equivalente al 30,5%—, en un período en que la población creció apenas 6%. Simultáneamente, el salario real del sector público creció 49,7% acumulado: el Estado aumentó al mismo tiempo el salario real y la planta de personal durante dos décadas —una combinación imposible de sostener para cualquier empleador privado—, y la masa salarial pública en dólares se multiplicó por cinco. Esto es posible solo porque el sector público opera sin una restricción presupuestaria dura: el costo no recae sobre quien decide contratar sino sobre el contribuyente. La brecha salarial con el sector privado es del 15% y, aplicada a las categorías de menor calificación —que concentran el 58,9% del empleo público—, implica un mal gasto en remuneraciones del orden de 0,45% del PIB, unos USD 364 millones anuales que pagan los contribuyentes sin contrapartida en calidad de servicio.

6. La paradoja uruguaya: buenas instituciones, Estado sobredimensionado

Uruguay construyó instituciones de calidad —propiedad protegida, baja corrupción, justicia independiente— y eso es un activo real que el informe reconoce. Pero las aplicó sobre una economía donde el Estado ocupa cada vez más espacio: el retroceso del puesto 15° al 98° en el componente de Tamaño del Gobierno del índice Fraser no tiene equivalente en ninguna otra dimensión. Las buenas reglas son condición necesaria pero no suficiente: sin espacio para que el sector privado opere, producen resultados mediocres. Ese es el desafío central de política económica que Uruguay enfrenta.

El cierre

El conjunto de la evidencia converge en un único diagnóstico: el tamaño y la estructura del Estado uruguayo dejaron de estar alineados con el nivel de desarrollo del país y con la capacidad de su economía para sostenerlo. No es una conclusión ideológica sobre cuánto Estado debe haber, sino una constatación empírica sobre cuánto Estado puede pagar Uruguay y qué está recibiendo a cambio. La pregunta que abre este diagnóstico —qué Estado le conviene a los uruguayos— es la que el país necesita responder en los próximos años.

Las consecuencias macroeconómicas de este diagnóstico —sus efectos sobre el crecimiento, la inversión y la productividad— y la agenda de propuestas de reforma se desarrollarán en una fase posterior de esta investigación.

10 CED